

## CAPITULO II

### RENDICION DE CUENTAS SEGUIMIENTO DE TEMAS PRIORITARIAS

#### A. Administración de Justicia: Instrumento al Servicio de la Equidad Social

“Lo razonable es lo equitativo, lo correcto, lo lógico, en oposición a lo irracional, lo incorrecto, lo ilógico, lo arbitrario. La equidad es la recta razón congruente con la naturaleza de las cosas.”  
(Cicerón)

##### 1. Introducción

El presente capítulo hace referencia, de manera detallada, a algunos temas que en informes pasados aparecen como prioritarios y que conservan vigencia en el quehacer institucional. En efecto, la labor que realiza la Defensoría se enmarca en el concepto de magistratura de influencia y ello implica reiterar e insistir en esos temas. Se trata de instar al diálogo, de contribuir a él teniendo siempre como base en el actuar, y por encima de cualquier circunstancia, la protección y defensa de los derechos humanos.

En ese sentido, la credibilidad de la Institución tiene su fundamento en el cumplimiento cabal de su labor y, en especial, en el acatamiento que de las recomendaciones efectúen las distintas instituciones. De este modo, se analiza en el presente capítulo el estado actual del seguimiento que se ha dado a los citados casos.

La concepción del pacto social con el cual nace el Estado Moderno, implica la aceptación de los sujetos de derecho de poner fin a las violencias entre sí, de llevar a cabo de forma pacífica y racional la satisfacción de sus necesidades, y de poner fin a sus conflictos consiguiendo la Justicia y la Equidad.

Si bien el tema de la Justicia, como valor supremo, excede las competencias públicas institucionales aún en los estados constitucionales de derecho<sup>1</sup>, también es cierto que como presupuesto básico para la garantía de dicho valor resulta indispensable la existencia de un sistema y mecanismo de administración de justicia que sea independiente, competente, e imparcial. Tal sistema es el que denominamos en nuestro medio Poder Judicial.

Este Poder viene a representar la concreción social y política, a través de las instituciones públicas, del respeto a ese principio rector que es la justicia. Éste, como tal, impone determinar el justo medio, conforme a la Constitución, las leyes y a las reglas de la equidad, en la resolución de todo conflicto que pueda presentarse.

Y hablamos de Equidad en tanto, como principio de igual género que la justicia, se refiere a la aplicación de aquélla en la situación específica, en el caso concreto. Vale citar entonces la concepción Aristotélica, que indica que: *“lo equitativo y lo justo son una misma cosa; y siendo buenos ambos, la única diferencia que hay entre ellos es que lo equitativo es mejor aún. La*

---

<sup>1</sup> “Vemos que todo el mundo está de acuerdo en llamar justicia a esta cualidad moral que obliga a los hombres a practicar cosas justas, y que es causa de que se hagan y de que se quieran hacer. La misma observación puede hacerse respecto a la injusticia; es la cualidad contraria, que es causa de que se hagan y se quieran hacer cosas injustas.” ARISTÓTELES. Moral a Nicómaco. Libro V, Capítulo I. Colección Austral, ESPASA-CALPE Mexicana, S.A. México. Octava Edición. Octubre 1986. Pág.129.

*dificultad está en que lo equitativo, siendo lo justo, no es lo justo legal, lo justo según la ley, sino que es una dichosa rectificación de la justicia rigurosamente legal. La causa de esta diferencia es que la ley necesariamente es siempre general, y que hay ciertos objetos sobre los cuales no se puede estatuir convenientemente sobre disposiciones generales.”<sup>2</sup>*

Estas palabras tienen hoy tanta vigencia como en el pasado, porque la Justicia es un derecho inalienable de todo ser humano y la Equidad constituye un valor indispensable de la democracia.

Y es que al establecerse en el artículo 1° de la Carta Magna que Costa Rica es una República Democrática, el constituyente reconoció que la persona humana adquiere un lugar preponderante como sujeto de derechos y garantías. Ese mismo constituyente se pronunció en la octogésima séptima acta de la sesión, celebrada por la **Asamblea Nacional Constituyente** a las catorce horas treinta minutos del diez de junio de mil novecientos cuarenta y nueve, sobre los alcances del concepto de “*democracia*” contenido en el primer numeral de la **Constitución Política de 1949** de la siguiente forma:

*“Democracia significa valoración personal: cada ser humano tiene el tesoro de su propio derecho, que debe considerar como su propia finalidad, nunca como un simple fin... **El Estado es hecho para el hombre, no el hombre para el Estado.** He aquí el fundamento de la concepción humana y la más genuina fuente de los demás artículos de nuestra fe. Democracia significa libertad . . . Cada hombre debe ser libre de pensar y de hablar, de escribir y de crear, de aprobar y de criticar, de asociarse y de organizarse, de escoger una profesión u oficio, de ir de un lugar a otro, de mejorar su condiciones, de ejercer el culto al Dios que escoja, de seguir los dictados de su conciencia, de conseguir por su propio modo, el camino de su verdad y felicidad... Democracia significa igualdad... No reconoce razas, castas o clases, ordenadas por Dios o calificadas por sus propios atributos, para explotar, gobernar o esclavizar a sus semejantes. Democracia significa el gobierno de la ley. La estructura y funciones del gobierno deben ser claramente definidos en los principios constitucionales; el completo proceso político de las elecciones, legislación, de las decisiones administrativas y judiciales deben ser conducidas de acuerdo con las leyes y principios libremente establecidos por el pueblo. **Todas las individualidades y minorías deben ser protegidas en sus derechos y en sus libertades** . . . Democracia significa moralidad pública: son los principios elementales de decencia en la dirección de los asuntos públicos . . . Sin mutua confianza y sin sentido social caritativo se precipitan en el derrumbe y la disolución. Democracia significa oportunidad para el individuo ... Democracia significa responsabilidad individual . . . Si los hombres emplean sus libertades con vista a sus egoístas intereses, si son insensibles a las equivocaciones y desigualdades, si son indiferentes al bien público, ellos seguramente se hundirán en la servidumbre. **La democracia supera todos los sistemas sociales, en sus demandas sobre el tiempo y la energía, tanto en la virtud como en el entendimiento del ciudadano**”.*

Como Estado Democrático y Constitucional de Derecho, también el Legislador se preocupó por reconocer a la Defensoría de los Habitantes, la competencia de velar por el control de moralidad, justicia y legalidad en la función pública, y por ser parte de ésta, de la actividad administrativa del Poder Judicial.

Tal y como se ha informado en periodos anteriores, para la Defensoría de los Habitantes ha sido tema fundamental el control que sobre el servicio público de administración de justicia debe realizarse a fin de lograr la mayor eficiencia y efectividad del mismo. Esto por constituir, la Administración de Justicia, el medio formal por el cual se viene a garantizar institucionalmente, y de acuerdo con nuestro régimen de derecho, aquellas garantías fundamentales de acceso a la justicia y de equidad que asisten a toda persona humana y por ende a todo quien habite en el territorio nacional.

El acceso a la justicia, como derecho fundamental, reviste importancia medular por cuanto es precisamente a través de su ejercicio que se garantiza el efectivo cumplimiento o disfrute de todos los demás derechos fundamentales cuando se considere que éstos están siendo o han sido violados o denegados.

---

<sup>2</sup> Aristóteles, Ibid. Pág. 152

Durante el período que antecede, la Defensoría insistió, como asunto de orden prioritario, en la necesidad de que se garantice la existencia de un control democrático de la actividad administrativa del Poder Judicial. Esto por comprenderse que en un sistema constitucional de derecho establecer un equilibrio de frenos y contrapesos entre los Poderes de la República es cuestión de fundamental importancia.

Pero la concepción sobre la misión del Poder Judicial no ha de verse simplemente desde la óptica de una institución prestataria de servicios, sino que va mucho más allá de ello. El Poder Judicial, como institución humana, tiene valor e importancia cuanto más se acerque a la humanidad de sus usuarios, reales o potenciales, es decir, cuanto más cumpla con la función esencial de servir de instrumento que garantice la concreción de valores supremos, universales e irrenunciables como valores humanos: el derecho a la justicia y la garantía de la equidad social.

Si bien puede decirse que el sistema judicial nacional responde en general al modelo románico tradicional de garantía de derechos fundamentales y constitucionales, es cierto también que este sistema, como institución conformada por y para los seres humanos, es plausible de transformaciones -que algunos sectores juzgan impostergables- en función de lograr una mayor eficiencia y democratización del propio sistema judicial y -valga la redundancia- del sistema democrático en general. Democratizar la democracia, entonces, puede ser ahora uno de los retos nacionales de mayor relevancia, y del cual no escapa la institucionalidad del Poder Judicial.

## **2. Percepción de los habitantes sobre la administración de justicia y la necesidad de garantizar el acceso a la justicia.**

Dentro del Marco del Foro *"El Juez Independiente en un Estado Democrático"*, señalaba el Presidente de la Corte, que *"la Justicia se percibe como cara, lenta, inaccesible y poco efectiva . . . un Poder Judicial inaccesible y poco efectivo no constituye sólo un problema a las partes, sino a la democracia misma"*.<sup>3</sup>

La percepción que tienen los habitantes sobre la forma en que funciona la Administración de Justicia conlleva un efecto legitimador (o deslegitimador, en caso de que la percepción sea negativa) sobre el sistema de garantías que tutelan cada uno de sus derechos y que al final de cuentas, tiene también un efecto legitimador respecto del Estado de Derecho. Puede decirse que el habitante, en general, tiene confianza en los tribunales y respeta y acata sus decisiones. Ello significa vigencia del derecho basada en la certeza de las decisiones jurisdiccionales y de la ejecución de las mismas.

Sin embargo, esa percepción no siempre es positiva, sino que con frecuencia se resiente la tardanza y complejidad que alcanzan algunos procesos judiciales. Por tal razón la Defensoría considera necesario hacer énfasis en el hecho de que el Poder Judicial debe trabajar fuerte en no permitir ser visto como un Poder caracterizado por su complejidad, *"despersonalización, enmarañamiento, lejanía al ciudadano, frialdad y deshumanización, y de cuyo funcionamiento escapa a la inteligencia y comprensión del hombre común y entierra la confianza en el aparato judicial; cuyo elevado tecnicismo y abstracción del lenguaje jurídico, el excesivo formalismo y la enorme duración de los litigios, convierten al proceso en un laberinto intimidatorio e incomprensible"*.<sup>4</sup>

Para preservar la legitimidad del pilar de la Justicia, y como tal, de la Democracia, el Poder Judicial debe previo a garantizar el acceso a todos y todas en igualdad de oportunidades, garantizar la propia independencia e imparcialidad de sus juzgadores como corolario fundamental para lograr un buen sistema de administración de justicia, que no solo sea eficiente, sino de calidad, en sentido que responda y ejercite el principio fundamental de la equidad.

<sup>3</sup> Palabras tomadas del discurso del Dr. Mora Mora, con ocasión del Foro El Juez Independiente en un Estado Democrático", jueves 24 de febrero del 2000.

<sup>4</sup> Rivero Sánchez, Juan Marcos; *Proceso, Democracia y Humanización*, Revista de Ciencias Penales, N° 13, Asociación de Ciencias Penales, San José Costa Rica, p. 71

De las quejas y manifestaciones que se reciben en la Defensoría de los Habitantes en relación con la labor del Poder Judicial, se establece un sentir general o una necesidad común por parte de los interesados que subraya que: cuando hay necesidad de acceder a la justicia, este acceso se complica principalmente por falta de información y de eficiencia por parte de los despachos judiciales. De igual forma, se cuestionan continuamente los plazos de cumplimiento de las distintas diligencias judiciales –que se reporta como una violación al derecho a una justicia pronta- y se cuestiona asimismo la calidad del servicio de administración de justicia que prestan las distintas instancias del Poder Judicial, sea por trato o por criterio de fondo al juzgar, –que se entiende como la no garantía de una justicia cumplida–.

El sentir de los habitantes, un sentir de insatisfacción frente al servicio de justicia, es una situación que afecta la legitimidad de una de las bases fundamentales –quizás la más importante– de todo Estado Constitucional y Social de Derecho<sup>5</sup>. Los problemas en el acceso a la justicia<sup>6</sup>, atrasos en la tramitación de los asuntos<sup>7</sup>, la pérdida de documentos<sup>8</sup>, la desinformación al usuario/a sobre sus derechos procesales<sup>9</sup> y la impunidad<sup>10</sup> son algunos de los síntomas que socavan la legitimidad.

Respecto de este último punto, la impunidad, es importante destacar que la Democracia y el Estado Constitucional de Derecho imponen una serie de valores, que rigen y funcionan mientras su sentido es socialmente compartido, de otro modo desaparecen, mueren; sin embargo, cuando aquellas personas que no comparten esos valores socialmente aceptados por la mayoría ven que tienen la impunidad como respuesta a sus actos transgresores, el orden jurídico va desapareciendo para dejar paso a la anarquía.<sup>11</sup>

No es posible que los habitantes sean pacíficos espectadores de las “fugas” de personas que han sido acusadas por delitos económicos multimillonarios ni es posible que existan al menos 700 personas que están sentenciadas a prisión y están en libertad<sup>12</sup>. Estas situaciones sólo sumen en la frustración a la población, provocan desconfianza en el Poder Judicial y aumentan las solicitudes populares de respuestas más violentas y de aumentos en las penas, no estando en las leyes escritas el problema, sino en su efectiva aplicación.

Por eso, a través de la democratización y el fortalecimiento del Poder Judicial, se impone a éste asumir su responsabilidad política frente al pueblo y con el pueblo, como poder estatal que es. De tal manera, ese control y apoyo al mismo tiempo de la opinión pública hará más firme la independencia frente a los demás poderes. Para que esto resulte, es preciso devolver la transparencia al ejercicio de la función mediante la desburocratización y la búsqueda de nuevas formas que acerquen la actividad judicial al pueblo, así como el establecimiento de adecuados y eficientes medios de control y fiscalización de la actividad judicial.<sup>13</sup>

De igual forma, le corresponde a todos los otros agentes sociales, luchar por la democratización, la cual debe basarse en una revolución cultural dirigida a modificar la conciencia

---

<sup>5</sup> Son ejemplificantes las palabras de Julio Rodríguez cuando hace referencia a los resultados de la Encuesta Unimer para la Nación, sobre el grado de confianza y satisfacción en algunas instituciones nacionales, partidos y sindicatos, en el cual señala que: **“La mala nota atribuida al Poder Judicial nos angustia de sobremanera y el prestigio de la Defensoría les enseña al Gobierno y a la Asamblea Legislativa que en la escucha atenta y leal de la gente –sin demagogia– está el buen camino”**. La Nación, enero del 2000

<sup>6</sup> Expediente N° 9075-22-2000, L.M.J. contra la Fiscalía de Golfito.

<sup>7</sup> Por ejemplo, el expediente que se tramita en la Defensoría, N° 7071-99 K.R.C. contra el Juzgado Civil de Desamparados.

<sup>8</sup> Expediente N° 7317-22-99, M. S. R. contra el Juzgado de Instrucción de Desamparados, Tribunal de Juicio y Ministerio Público del I Circuito Judicial de San José.

<sup>9</sup> Expediente N° 8598-22-99, V.S.A. contra el Tribunal Civil de Alajuela

<sup>10</sup> Expediente N° 7006-22-99, M.L. contra el Juez E.A. y el Tribunal de Juicio del I Circuito Judicial de San José

<sup>11</sup> Borea Odría, Alberto; *El Poder Judicial como Control para evitar la Impunidad*, Serie Estudios de Derechos Humanos, Tomo II, IIDH, San José, 1995, p. 515

<sup>12</sup> En el Informe sobre la Aplicación de la Prisión Preventiva y Otros Aspectos relacionados con el Funcionamiento del Sistema Penal, de febrero del 2000 se indica: *“En relación a las personas condenadas a prisión por sentencia firme, que se encuentran con captura pendiente al 30 de junio de 1999, la Sección de Estadística reportó un total de 360 personas”*. En La Nación del lunes 10 de abril del 2000 se indica que *“Esta cifra casi se ha duplicado, según el Ministro de Seguridad Pública, de acuerdo con los estudios que realizó recientemente con la información aportada por el Poder Judicial y la Dirección General de Adaptación Social del Ministerio de Justicia”* (p. 18A)

<sup>13</sup> En este mismo sentido se pronuncia el Profesor Bergalli en: Bergalli, Roberto; *Estado Democrático y Cuestión Judicial. Vías para Alcanzar una Auténtica y Democrática Independencia Judicial*, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1984, p. 118

civil y construir una democracia asentada sobre los derechos fundamentales de todas y todos como vínculos u obligaciones, positivas o negativas, respecto de todos los poderes.<sup>14</sup>

Siendo este aparte el dedicado a analizar la percepción de los habitantes sobre la administración de justicia, es del caso referirse a los problemas reportados por la población en relación con el funcionamiento del Poder Judicial, los cuales pueden resumirse en dos ejes principales:

- La garantía del Acceso a la Justicia como un Derecho Humano, y
- La independencia de las y los jueces como un Derecho Humano y como corolario de una justicia de calidad.

a. El acceso a la Justicia como un Derecho Humano

Con claridad meridiana apuntaba Cicerón que *"Lo razonable es lo equitativo, lo correcto, lo lógico, en oposición a lo irracional, lo incorrecto, lo ilógico, lo arbitrario. La equidad es la recta razón congruente con la naturaleza de las Cosas"*. La equidad y la justicia son una sola, y sólo a través de la justicia, alcanzamos la equidad. Pero, ¿todos tenemos acceso en igualdad de oportunidades a la justicia? Y si tenemos acceso, ¿esta justicia es "justa"?

Respecto del tema del acceso a la Justicia, la labor de la Defensoría se dirige, primordialmente, a proteger los derechos e intereses de los habitantes de la República frente a los actos, omisiones, o actuaciones materiales del Poder Judicial que afecten tales derechos o intereses. Es decir, la Defensoría de los Habitantes viene a constituirse en un control externo a la actividad administrativa del Poder Judicial, sus despachos, oficinas y funcionarios y funcionarias, con el afán de garantizar el debido respeto sobretodo del derecho de acceso a la justicia que asiste a los y las habitantes del país.

Este derecho de acceso a la justicia, por definición, implica no sólo el derecho de ocurrir a la justicia, sino de que ésta se administre de forma pronta y cumplida, con eficiencia y procurando efectividad, pero sobretodo que sea una justicia alcanzable, próxima, que esté a la mano.

Entendemos acceso a la Justicia, tal como lo expone el Dr. Mario Meglar:

*"La idea de un derecho a la justicia supone necesariamente un Estado social de derecho o un Estado en donde se practique la justicia . . . El proceso, al fin de la Segunda Guerra Mundial, dejó de ser un mero procedimiento establecido por los códigos adjetivos de las distintas materias jurídicas, civil, penal, administrativo, y se convirtió en uno de los instrumentos esenciales para alcanzar el derecho de acceso a la justicia. No es un simple pase a la prestación jurisdiccional, sino que se traduce en el derecho fundamental a la justicia."*<sup>15</sup>

Del mismo modo, la Sala Constitucional ha dicho que: *"En la base de todo derecho procesal está el principio y, con él, el derecho fundamental a la justicia, entendida como la existencia y disponibilidad de un sistema de administración de la justicia, valga decir, de un conjunto de mecanismos idóneos para el ejercicio de la función jurisdiccional del Estado –declarar el derecho controvertido o restablecer el violado, interpretándolo y aplicándolo imparcialmente en los casos concretos-; lo cual comprende, a su vez, un conjunto de órganos judiciales independientes especializados en ese ejercicio, la disponibilidad de ese aparato para resolver los conflictos y corregir los entuertos que origina la vida social, en forma civilizada y eficaz, y el acceso garantizado a esa justicia para todas las personas, en condiciones de igualdad y sin discriminación"* (Voto N° 1739-92).

<sup>14</sup> En este mismo sentido, Ferrajoli, Luigi: El Estado Constitucional de Derecho hoy: El Modelo y su Divergencia de la Realidad, en: A.A.V.V.; *Corrupción y Estado de Derecho. El Papel de la Jurisdicción*, Editorial Trotta, Madrid, 1996, p. 28

<sup>15</sup> Meglar Adalid, Mario. El Derecho Humano de Acceso a la Justicia. En: *Liber Amicorum: Héctor Fix Zamudio*. Secretaría de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Volumen II. Unión Europea. San José, Costa Rica, 1998. Pág. 1037-1038.

Este derecho está igualmente reconocido en instrumentos internacionales suscritos por Costa Rica. Por ejemplo, el derecho humano a la justicia se recoge en los artículos 7 y 8 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.<sup>16</sup>

De acuerdo con esta concepción el acceso a la justicia, como derecho fundamental, es correspondiente a todo ser humano por su propia condición de persona. Entonces, es obligación del Estado velar porque el mismo sea efectivamente previsto en las distintas leyes nacionales, instrumentalizar las mismas y dictar las políticas necesarias a fin de que, como corresponde, se establezcan los mecanismos materiales y jurídicos para que todas las y los habitantes, sin distinción alguno, puedan hacer uso efectivo de tal derecho, y -lo más importante- encuentren una respuesta equitativa en la justicia.

Esta instrumentalización –en términos de equidad– necesariamente debe reconocer la igualdad sin anular la diversidad, el reconocimiento del principio a la igualdad ante la ley no puede dejar de ser sensible hacia la diferencia, especialmente reconocer las condiciones de aquellos grupos poblacionales o personas que por diversas razones puedan encontrarse en situaciones de especial vulnerabilidad (i.e. grupos étnicos como los pueblos indígenas o los afro-costarricenses; grupos sociales económicamente marginados; personas con discapacidad; niños, niñas y adolescentes; entre otros).

Visto así, el Estado debe garantizar el cumplimiento efectivo del derecho humano de acceso a la justicia, más allá de la literalidad del artículo 33 de la Constitución Política que señala que *“Toda persona es igual ante la Ley”*, ya que no todas las personas tienen las mismas condiciones para tener acceso a la Justicia; más bien, desde esta perspectiva, debemos también pensar en garantizar el correlativo derecho de la *“igualdad en la ley”*.<sup>17</sup>

Ahora bien, la Defensoría subraya la necesidad de una respuesta para cada particularidad, porque la igualdad se contrapone a la homogeneidad<sup>18</sup>, y no todos los servicios son accesibles para todas las personas en las mismas condiciones. Asimismo, se reconoce que atendiendo a dicha igualdad y superando toda discriminación posible, todas y todos han de encontrar reparación para las injurias o daños que hayan recibido en su persona, propiedad e intereses morales; según el predicado del artículo 41 de nuestra Constitución Política. Pero, ¿cómo lograr el acceso eficaz y oportuno de todas y todos los habitantes? Una respuesta podría considerar los siguientes puntos como contenido esencial de ese derecho humano de acceso a la Justicia:

- Una información detallada que le indique a los habitantes cuáles son sus derechos respecto del servicio público Administración de Justicia.
- Un acceso libre de todas las barreras, no sólo las físicas, sino también las actitudinales.
- Un acceso y defensa gratuita para aquellas personas que, por falta de recursos económicos, no puedan tener acceso en condición de igualdad respecto de los demás habitantes.
- Una justicia continua, eficiente y que garantice su adaptación a todo cambio en la necesidad social que satisfacen.
- Una justicia “justa”, pronta, cumplida, sin dilación y cercana al habitante.

---

<sup>16</sup> **Estos artículos disponen que:** “Artículo 7.- Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta declaración y contra toda provocación a tal discriminación.

Artículo 8.- Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley.”

**Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948.**

<sup>17</sup> La igualdad en la ley significa algo más que la mera igualdad frente a la ley como exclusión de toda discriminación: *significa gozar igualmente, por parte de los ciudadanos, de los derechos fundamentales constitucionalmente garantizados.* De Lucas, Javier: *La Igualdad ante la Ley*, en: A.A.V.V.; *El Derecho y la Justicia*, Editorial Trotta, Madrid, 1996, p. 496

<sup>18</sup> Una respuesta homogénea, no responde a la diversidad de las necesidades de la población, que per se es heterogénea.

En conclusión, y tomando nuevamente las palabras de Melgar Adalid, *“el deber de los órganos jurisdiccionales de impartir justicia no es una gracia, ni siquiera una prerrogativa, sino un deber político; una obligación pública, exigible por medio de recursos jurisdiccionales . . .”*<sup>19</sup>

Derivado de esta obligación política de impartir justicia, surge la necesidad de la gratuidad de la justicia, no como un beneficio procesal, sino como un derecho, y para hacerlo efectivo es necesario que el Estado facilite los medios financieros para el funcionamiento de un sistema de administración de justicia imparcial y célere, que además garantice la necesaria independencia del órgano encargado de administrarla, o sea el Poder Judicial y sus jueces. Junto a ello, su gratuidad, así como la independencia financiera, funcional y de criterio, vienen a constituir -en definitiva- corolarios de una única aspiración o meta fundamental, cual es cumplir con la justicia y alcanzar la equidad, de forma que se logren mecanismos que garanticen el equilibrio y la armonía social; en fin, que se cumplan los fundamentos de la democracia.

Ahora bien, al referirnos al acceso a la justicia, surge la cuestión sobre ¿qué condiciones debe garantizar el Poder Judicial para hacer efectivo el acceso a la justicia?

i. Condiciones que debe garantizar el Poder Judicial para hacer efectivo el derecho de acceso a la Justicia

- Información

La base fundamental para asegurar un acceso eficaz y verdadero a la justicia es una detallada información acerca de los derechos básicos que asisten a la persona hacia y en la Administración de Justicia; sea una información que brinde una amplia comprensión acerca de las garantías, procedimientos y deberes que poseen los administrados frente al Poder Judicial. Información más uniforme y detallada al usuario conduce a un mejoramiento de la calidad de la demanda, y al fin, al mejoramiento de los servicios de la Administración de Justicia.

En varios de los Informes Finales que ha emitido la Defensoría en la materia del Poder Judicial, se apunta la necesidad de que este Poder informe detalladamente al usuario sobre sus derechos y sus deberes frente al proceso; pero también se ha recomendado una mayor y mejor relación entre los que administran justicia y los usuarios, ya que ello no sólo brinda confianza al administrado, sino que también evita malos entendidos a los funcionarios judiciales.

- Acceso libre de barreras u obstáculos.

Un acceso libre de discriminaciones, implica también un acceso libre de todo tipo de barreras tanto físicas como actitudinales.

Respecto de las barreras físicas, éstas son las barreras arquitectónicas. El acceso a la justicia no sólo es un principio y un valor, también debe ser una realidad. En virtud de ello, ésta debe garantizarse a las personas con discapacidad, quienes tienen el derecho fundamental a un desarrollo pleno, en iguales condiciones de calidad, oportunidad, acceso y participación social que el resto de los habitantes (así dispuesto en el artículo 1° de la Ley N° 7600, Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad). El Estado está obligado a garantizar que el entorno, los bienes, los servicios, y las instalaciones de atención al público sean accesibles para que las personas las usen (artículo 4 de la Ley N° 7600). Como se puede observar, 3 son los pilares fundamentales de esta ley, refiriéndonos específicamente a los servicios públicos: igualdad de oportunidades, vida independiente y accesibilidad.

En razón de ello, la Defensoría de los Habitantes planteó la coadyuvancia a un recurso de amparo interpuesto por varias personas quienes consideraban que el acceso al edificio principal de la Corte Suprema de Justicia y en general del Primer Circuito Judicial presentaba barreras arquitectónicas odiosas, por cuanto la entrada para las personas con discapacidad se realiza o por

---

<sup>19</sup> Melgar Adalid, Mario. Ibid. Pág. 1041

el parqueo o por la puerta trasera del edificio, no siendo estos accesos los principales. Este recurso de amparo fue declarado con lugar por la Sala Constitucional, mediante el Voto N° 2305-00.<sup>20</sup>

Pero tal vez, las barreras más difíciles de vencer y de tirar abajo son las barreras actitudinales, que día a día se construyen y se extienden al discriminar a las personas con discapacidad, a las personas de bajos recursos económicos, a las personas adultas mayores o personas provenientes de diferentes etnias, sin siquiera tener conciencia de que se les discriminan. Son personas a las que se consideran diferentes, son segregadas, incomunicadas y aisladas por las relaciones sociales indiferentes a su diversidad o condición social. Tal el caso, entre muchos, de las necesidades de las personas con discapacidad visual, las cuales deben depender de otras personas para que le brinden la información que se les da por escrito o las personas que sólo comprenden su lengua autóctona.

Frente a estos casos, la Corte Suprema de Justicia, al igual que las demás instituciones públicas debe proceder a la emisión de las políticas internas necesarias, que conforme con la Ley N° 7600, den respuesta a estas diversidades; así, se debería tomar en consideración brindar información en el lenguaje Braille para personas con discapacidad visual e información traducida a las lenguas autóctonas de este país.

Pero no es el único caso, sino que también la dependencia a la que se someten a las personas con discapacidad auditiva. En este sentido, cabe destacar que siendo la forma más generalizada de comunicación la verbal<sup>21</sup>, en los despachos judiciales no hay un servicio de intérpretes ni de traductores.

Al carecer de un equipo de traducción, surgen los problemas con aquellas personas que requieren de estos medios para comunicarse con las autoridades judiciales. Por ejemplo, la Defensoría de los Habitantes conoce la situación de una persona indígena guaymie, quien fue acusada en una causa penal y que no se pudo comunicar con las autoridades judiciales por cuanto sólo habla su lengua de origen, y entiende muy poco del idioma castellano; a esta persona se le indicó que debía venir acompañado por un traductor de su confianza (el imputado debió cubrir los gastos permanencia del traductor).<sup>22</sup>

Por otro lado, tampoco cuenta la Corte Suprema de Justicia con un servicio permanente de intérpretes en lenguaje de señas para aquellas personas con discapacidad auditiva. Estas dos situaciones reflejan un desconocimiento o una desvalorización de las necesidades reales de estas poblaciones, ya que deben depender de los intérpretes y encima, hasta sufragar los gastos de los mismos.

Ahora bien, dentro del tema del reconocimiento de las necesidades reales y del acceso a la Justicia, también cabe destacar la situación de las personas migrantes, cuando éstas carecen de los documentos oficiales para realizar sus trámites judiciales. Personas que tienen los derechos fundamentales reconocidos, que no se pierden por su condición de indocumentación, pero se les obstaculiza su reclamo cuando le es solicitado un documento de identificación "idóneo" para realizar una gestión en salvaguarda de sus derechos. De esta forma muchos pierden también derechos de carácter laboral, como el derecho al salario o al reclamo de prestaciones legales.<sup>23</sup>

- La gratuidad de acceso a la justicia y la defensa gratuita ante los estrados judiciales

El acceso a la justicia presupone la gratuidad de acceso al Poder Judicial, no solo por constituir este un servicio público básico que debe prestar el Estado, sino como instrumento que posibilita la defensa de derechos fundamentales y la restitución o compensación ante violaciones a los derechos humanos.

<sup>20</sup> Dicho recurso de amparo se tramitó bajo el N° de expediente 99-009008-007-CO, y el voto se emitió el día 15 de marzo del 2000. Para la redacción del presente Informe aún no había sido redactado el fallo constitucional.

<sup>21</sup> A raíz de una reforma constitucional del artículo 14, se reconocen a las lenguas autóctonas junto al idioma castellano

<sup>22</sup> Expediente N° 9075-22-2000, L. M. J. contra el Juzgado Contravencional y de Menor Cuantía de San Vito de Coto Brus. Mediante el oficio DIR-155-00 de la Escuela Judicial, fechado 15 de mayo del 2000, se confirma que la Corte Suprema de Justicia no cuenta con intérpretes de planta nombrados para efecto de traducción.

<sup>23</sup> Normalmente las personas migrantes no ocurren a la justicia no sólo por la falta de documentación personal, sino por desconocimiento y desconfianza de exponerse a posibles deportaciones, aún cuando les asisten derechos laborales o de otro carácter que comúnmente les son violentados.

En palabras del Dr. Mora Mora, cuando miembro de la Sub Comisión de revisión del proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial, *"la gratuidad al acceso a la justicia es un tema que ha sido discutido arduamente . . . en los viejos códigos españoles aún perduran los derechos de pagar timbres para acceder a la justicia. Pero pareciera que siendo éste un servicio muy propio del Estado Moderno, y aún más de las democracias, parece que limitar el acceso a la justicia imponiendo un canon viene en contra de las garantías constitucionales."*<sup>24</sup>

Pero además conceptualmente la gratuidad de la justicia supera el simple beneficio de pobreza, o beneficio de litigar como pobre, concepto de por sí estigmatizante. La gratuidad de la justicia incorpora el derecho a una asesoría y asistencia letrada gratuita en casos y materias en que se diriman, principalmente, derechos fundamentales como el derecho a la libertad personal, derechos laborales, y a la propiedad agraria, entre otros.

De acuerdo con nuestro sistema, la gratuidad en la defensa se presta a través de la Defensa Pública, órgano dependiente del Poder Judicial que brinda asesoría legal a las personas que tienen causas judiciales pendientes en asuntos Penales, Penal Juvenil, Penal Tributario, Contraventores, Agrarios, Pensiones Alimentarias, de Familia, Disciplinarios y de Ejecución de la Pena; y que carecen de los recursos económicos necesarios para pagar un abogado.

En materia penal, la Defensa Pública se constituye como el órgano técnico encargado de garantizar el derecho general a la defensa -contenido en el derecho fundamental al Debido Proceso- de conformidad con el artículo 39 de la Constitución Política y el artículo 8 de la Convención Americana. Desde su creación, en la década de los setenta, la Defensa Pública siempre ha dado muestras inequívocas de su competencia y profesionalismo en la defensa penal de todas aquellas personas que no pueden costear un abogado particular, o bien, de aquellas que sí pueden, pero que prefieren confiar su representación a un defensor público.

A pesar de ser la materia penal la que más plazas tiene asignadas, en el Primer Circuito Judicial sólo se cuenta con 18 profesionales que atiendan la misma.<sup>25</sup> Aparte de ello, cabe manifestar que ha habido consultas ante la Defensoría referentes a la gran movilidad que existe entre defensores, situación que provoca en el defendido una visión de inestabilidad en la tramitación de su caso o de falta de atención al caso particular.<sup>26</sup> Por otro lado, también se ha conocido en la Defensoría una consulta en la que los imputados se manifestaban disconformes con la actuación procesal del defensor público.<sup>27</sup>

En los demás asuntos de índole no penal, donde el papel de la Defensa Pública es la de garantizar el efectivo cumplimiento del derecho al acceso a la Justicia, se denota una carencia de profesionales frente a la enorme demanda que hay de sus servicios. Sólo como ejemplo, para la materia de Pensiones Alimentarias, el Poder Judicial asignó para el presente año un total de 24 plazas para atender todo el territorio nacional. Tomando en cuenta que se da asesoría tanto a la parte demandante como a la demandada, cada defensor público lleva aproximadamente entre 300 causas (en San José) a 650 causas (en Heredia).<sup>28</sup>

**<sup>24</sup> Actas de la Asamblea Legislativa sobre el Proyecto de Ley 7333, Expediente Legislativo 10.753, referente a la Ley Orgánica del Poder Judicial.**

<sup>25</sup> En el Diario El Heraldo del lunes 24 de abril del presente año se publicó bajo el Título "Faltan Defensores Públicos", en cuyo texto se indica que: *"Hay 186 plazas en todo el país para atender 50 mil casos, con un promedio de 269 causas por abogado. Esta saturación provoca deficiencias en el servicio"*.

<sup>26</sup> **Consulta N° 9901661.** El Sr. M.E.R.T. señaló en su consulta que se le acusó de un R.A. el día 2 de diciembre de 1998, y que para el día 15 de marzo de 1999 le habían nombrado 3 defensores públicos. Al Sr. M.E.R.T. se le indicó que la jurisprudencia nacional es reiterada en señalar que la defensa es un derecho fundamental el cual no se pierde o no se ve afectado cuando hay cambio de defensores, mientras haya continuidad en el ejercicio de la defensa (Votos N° 113-90 y 2202-98 de la Sala Constitucional y sentencias V-139-F-1987 y V-262-F-1986 de a Sala Tercera). Lo anterior no implica que el usuario del servicio público de la Defensa no sienta desconfianza ante los continuos cambios de defensor.

<sup>27</sup> Consulta hecha por los imputados F.N.M., L.A.R., J.L.G. quienes apuntaban el hecho de que en la Oficina de Defensores Públicos de San Carlos no se habían realizado gestiones que le correspondían como defensora pública, y solicitaban el cambio de profesional. Una vez hecha la investigación del caso, se habían presentado los recursos correspondientes a la etapa procesal; y el cambio inmediato de profesional no se podía realizar porque habían otros co-imputados quienes tenían intereses contrapuestos con los aquí consultantes, y sólo habían dos plazas de defensor público penal asignadas a la jurisdicción de San Carlos (oficio PE-473-99)

<sup>28</sup> Este punto será detallado más adelante, cuando se aborde el Tema de la Comisión de Pensiones Alimentarias. Además, en el artículo del Diario El Heraldo arriba mencionado se indica: *"Hay 45 mil procesos de pensiones alimentarias en trámite que se pueden duplicar a 90 mil si ambas partes recurren al servicio gratuito para defenderse...se necesitarían 900"*

Por otro lado, en materia agraria también hay una carencia de profesionales que den asesoría y defensa especializada, y el número de plazas es muy reducido respecto de la demanda. Sin embargo, cabe manifestar que se reconoce, en general, el esfuerzo que hace el Departamento para responder a ésta.

Tal situación denota que en aquellas materias, con excepción de la penal, en que las personas se encuentran en un estado de mayor vulnerabilidad al carecer de recursos económicos para contar con el patrocinio letrado particular, se ven también perjudicados en cuanto a la calidad de la atención que reciben, por el exceso de trabajo con el que cargan los profesionales de la Defensa Pública y el escaso tiempo que pueden dedicar a cada una de las causas que tramitan.

Al respecto, la Licda. Maxera afirma que: *“La Defensa Pública en materia penal es el órgano de mayor credibilidad en materia de servicio legal gratuito. Sin embargo, no puede decirse que en la actualidad se defina como un servicio para la población desfavorecida ya que está concebida como la defensa técnica penal para la persona imputada que no ha elegido defensor particular.”*<sup>29</sup>

Importante aquí es mencionar además que una materia en la cual no hay una defensa técnica que represente de forma gratuita a las partes del proceso, es la materia laboral. Aun cuando el Código de Trabajo establece que *“el procedimiento en todos los juicios de competencia de los Tribunales de Trabajo es fundamentalmente verbal”*, por lo tanto no es un proceso formalista, la materia laboral normalmente reúne a una parte que tiene más recursos económicos (patrono) que la otra (trabajador) y es claro que no hay un equilibrio en las relaciones de poder. Por esta razón, la materia laboral debería ser un horizonte al cual apunte la Corte Suprema de Justicia a fin de garantizar el acceso a la Justicia y la defensa gratuita de todas aquellas personas que requieren tutelar sus derechos como trabajadores y trabajadoras mediante la asistencia técnica del Departamento de Defensores Públicos.

- Justicia continua, eficiente y que responda a la necesidad social a la que sirven.

Tanto en el mes de diciembre de 1999, cuando se indicó que la Corte Suprema de Justicia cerraría desde el 20 de diciembre hasta el día 2 de enero del 2000, como en el mes de abril del 2000, cuando se indicó que cerraría sus puertas por Semana Santa, del 17 al 23 de abril, la Defensoría de los Habitantes le recordó a la Presidencia que, de conformidad con el artículo 40 de la Ley Orgánica del Poder Judicial,<sup>30</sup> el artículo 155 del Código de Trabajo,<sup>31</sup> y el artículo 4 de la Ley General de la Administración Pública,<sup>32</sup> se debe garantizar la eficiencia y continuidad del **servicio público de Administración de Justicia**. Así, en ambas oportunidades se le remitieron notas al Presidente de la Corte solicitándole que informara sobre los roles de disponibilidad que se establecerían para asegurar la continuidad del servicio.

Para la jornada de fin de año y para la Semana Santa, el Consejo Superior del Poder Judicial dispuso una serie de roles de disponibilidad de los despachos judiciales que atienden las materias referentes a pensiones alimentarias, violencia doméstica, penal, penal juvenil, tránsito y la policía judicial.<sup>33</sup>

Sobre las disposiciones del Consejo Superior del Poder Judicial referentes al **Período de Vacaciones de Fin de Año 1999**, la Defensoría de los Habitantes tuvo acceso a un estudio sobre

---

*defensores para poder atender sólo las pensiones alimentarias, con el supuesto de que cada abogado tenga 100 casos*. El Herald, 24 de abril del 2000

<sup>29</sup> Maxera Herrera, Rita. *Resumen Ejecutivo, Investigación sobre Acceso a la Justicia en Costa Rica*. Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Mayo 1999. Pág. 3.

<sup>30</sup> Norma que dispone que: *“El Consejo Superior del Poder Judicial dictará anualmente, un plan de vacaciones en el que dispondrá las medidas que estime necesarias para que no se afecte el servicio público y procurará que los Despachos Judiciales no cierren por ese motivo”*,

<sup>31</sup> Norma que indica que: *“El patrono señalará la época en que el trabajador gozará de sus vacaciones...tratando de que no se altere la buena marcha de su empresa, industria o negocio ni la efectividad del descanso”*,

<sup>32</sup> Que señala que: *“La actividad de los entes públicos deberá estar sujeta en su conjunto a los principios fundamentales del servicio público, para asegurar su continuidad, su eficiencia, su adaptación a todo cambio en el régimen legal o en la necesidad social que satisfacen y la igualdad en el trato a los destinatarios, usuarios o beneficiarios”*

<sup>33</sup> Esto según publicaciones en diferentes medios de comunicación escrita, tanto el día 14 de diciembre de 1999 como el día domingo 16 de abril del 2000.

el *Plan de Acción: Vacaciones Judiciales*, que realizaron los Departamentos de Personal y de Planificación del Poder Judicial. Dicho informe, resultado de los oficios 2009-JDP-99 y 2085-PLA-99 del 11 de noviembre de 1999, indica que: *“Conforme al análisis realizado (por el Departamento de Personal y el Depto. de Planificación) concluimos que NO es conveniente el cierre de despachos por un mayor período al que rige desde hace algunos años”*. El objetivo principal de dicho estudio era analizar el impacto de las sustituciones por motivo de las vacaciones, es decir establecer las ventajas y desventajas que ello representaba para los usuarios en general, entre las que se destacan las siguientes:

- VENTAJAS

- a) Se logra disminuir el tipo de sustitución por este motivo en más de 70 movimientos por mes.
- b) Le permite a los funcionarios tener la seguridad de disfrutar vacaciones en un tiempo fijo, ya que no se preocupa si hay sustituto.
- c) Se elimina el descontento de algunos funcionarios por el eventual incremento de trabajo posterior a las vacaciones, por el inadecuado rendimiento de su sustituto.
- d) El rendimiento de funcionarios en las épocas navideñas tiende a disminuir.
- e) El pago por servicios públicos disminuiría por estar cerradas las instalaciones.

- DESVENTAJAS

- a) El cierre de los despachos judiciales podría provocar un atraso importante en el trámite de los asuntos y un incremento de trabajo en el mes de enero.
- b) Se provocará un ambiente desmotivante, ya que se les está obligando al funcionario a tomar sus vacaciones en un período que no sea el que más le convenga personalmente.
- c) Existen despachos que han señalado fechas de juicios para los últimos días de este año, lo que implica que se producirán enormes contratiempos para una nueva notificación y además se afecta la imagen de la institución ante la opinión pública.
- d) A finales de año se incrementan los casos en materia penal y de violencia doméstica, y en los juzgados de pensiones alimentarias sube el flujo de apremios corporales, demandas nuevas, aparte del problema del cobro de pensiones.
- e) En cuanto a los funcionarios interinos, si se diera un cierre general, los interinos tendrían que disfrutar también de dicho período, sin tener certeza sobre los nombramientos posteriores. Esta situación implica un mayor trabajo para la Sección de Cobros Administrativos, ya que tendría que realizar procedimientos administrativos contra aquellos que disfrutaron el período de vacaciones, sin tener derecho.

En dicho informe también se toma en cuenta el Criterio Legal (oficios N° 028-AJ-99, 036-AJ-99 y 038-AJ-99), en el cual se destacan 3 conclusiones:

- La Sala Constitucional señaló en el Voto N° 2763-91 que: *“si bien el artículo 155 del Código de Trabajo faculta al patrono para fijar el período en que el trabajador gozará de sus acciones, obviamente esto no significa que el patrono pueda imponer al trabajador el disfrute obligatorio de ese descanso, según su libre y exclusivo criterio y sin tomar en consideración las necesidades propias del empleado”*.
- No se recomienda adoptar una medida en ese sentido ya que iría en contra de las disposiciones legales (artículo 40 LOPJ, 155 del Código de Trabajo y 4 de LGAP) que constituyen el marco de legalidad.
- Para aquellos funcionarios que han disfrutado menos de 48 semanas de trabajo continuo, estarían disfrutando más vacaciones. Deberían disfrutar las que proporcionalmente les corresponden.

El Consejo Superior del Poder Judicial tomó nota del anterior informe, sin embargo dispuso siempre la salida a vacaciones desde el viernes 17 de diciembre hasta el 2 de enero. Además, relacionado con esta situación, la Defensoría conoció una nota de la Asociación Costarricense de la Judicatura en la cual se solicita que se les tomara parecer como organización representativa de un sector de los funcionarios judiciales. Esta carta fue conocida en sesión de Corte Plena N° 47-99 del 15 de noviembre de 1999, acordándose en dicha sesión: *“Tener por recibido el informe al que se*

*ha hecho referencia y previamente a resolver lo pertinente, ponerlo en conocimiento de las distintas Asociaciones de Empleados del Poder Judicial, para que manifiesten lo que a bien tengan, dentro del término de 15 días contados a partir del día siguiente al recibo de esta comunicación”.*

Por su parte, el día 4 de diciembre de 1999 salió publicado en el Diario La Nación *“Malestar en Corte por Vacaciones Forzadas”*, artículo periodístico en el cual se dice que: *“Representantes de 8 organizaciones gremiales del Poder Judicial manifestaron ayer su descontento por el acuerdo tomado por la Corte Plena el 29 de noviembre, según el cual todos los funcionarios deberán tomar vacaciones forzadas”.*

Respecto de esta situación presentada en el mes de diciembre de 1999, la Defensoría considera que a pesar de tener informes negativos respecto del Plan Vacacional y de conocer la voluntad de los gremios judiciales, la Corte Plena resolvió adoptar el Plan como se había propuesto, y lo peor, sin que se respetara el plazo otorgado a los gremios a fin de que manifestaran sus posiciones. Esta es una situación que a futuro debería resolverse atendiendo todas las posiciones, concertando las propuestas de las partes con los intereses generales y siempre pensando en el fin último del Poder Judicial: el o la habitante, usuario real o potencial del servicio público de la Administración de Justicia.

No es posible aceptar que los jerarcas del Poder Judicial hayan resuelto acoger dicho Plan, el cual ya había sido calificado como inconveniente según criterios técnicos y criticado por parte de los gremios que habían manifestado públicamente su oposición al mismo.

Por su parte, durante el período de Semana Santa, y a pesar de las publicaciones hechas en los diarios de circulación nacional, en la Defensoría se recibieron varias consultas acerca del funcionamiento de los despachos judiciales. Así, la Defensoría realizó una inspección el martes de la Semana Santa, constatando que la mayoría de los Despachos Judiciales se encontraban cerrados y sin la debida información al usuario. Únicamente en el Circuito Segundo Judicial de San José se pudo observar una información completa y detallada de los servicios que allí se prestaban.

En este sentido, se le indicó al Presidente de la Corte Suprema de Justicia que tomara nota de la poca uniformidad en la prestación del servicio Administración de Justicia y de la desinformación en que se encontraban, en general, las y los habitantes acerca del lugar y el horario en el que podían realizar trámites urgentes (cobro de pensión alimentaria, permiso de salida del país de deudores alimentarios, libertades a apremios, denuncias por violencia doméstica, trámites de tránsito, etc.) ya que estas dos situaciones afectaban el supremo derecho al acceso a la Justicia.<sup>34</sup>

Como respuesta de lo anterior, en la sesión No. 33-00 del Consejo Superior del Poder Judicial celebrada el 2 de mayo del 2000, se acordó

*“1) Trasladar al Tribunal de la Inspección Judicial la comunicación anterior para que levante la correspondiente información, resuelva lo que corresponda e informe a este Consejo, sobre los casos que señala la Defensoría de los Habitantes hubo deficiencia en el servicio y no se cumplió con los roles de disponibilidad establecidos al respecto. 2) Reiterar por medio de circular a los Despachos Judiciales que atienden las materias de violencia doméstica, pensiones alimentarias, penal y penal juvenil, la obligación de cumplir con los roles de disponibilidad aprobados al respecto por la Corte Plena y que tomen las previsiones del caso para que los usuarios tengan certeza de dónde poder ubicarlos en caso necesario.”<sup>35</sup>*

- Justicia Prompta, Cumplida, Sin Dilación y Cercana.

En el procedimiento, el tiempo es algo más que oro: es JUSTICIA, decía Couture. Esto significa que la justicia que no es ni prompta ni cumplida, no es justicia. Una justicia a tiempo legitima todo el sistema; y en caso contrario, lo deslegitima. Al deslegitimarse, el habitante muchas

<sup>34</sup> Oficio N° PE-162-00, fechado 26 de abril del presente año.

<sup>35</sup> Oficio No. 4702-00 del 12 de mayo del 2000, suscrito por Silvia Navarro Romanini, Secretaria General del Poder Judicial.

veces no recurre a Sistema de Administración de Justicia para resolver sus problemas, porque no cree que vaya a encontrar respuesta en ese ámbito.

En la Defensoría se tramitan muchas quejas respecto de la dilación de justicia; entre éstas, una queja interpuesta por una persona que perdió a un familiar en un operativo policial desde octubre de 1995, y que aún hoy el imputado no ha sido juzgado por una continuidad de atrasos innecesarios.<sup>36</sup>

Respecto de la necesidad de que la justicia sea *cercana*, es decir de fácil acceso a la mayor cantidad de habitantes, tampoco esto es una realidad. Como se indicó en el Informe Anual anterior, la centralización de los servicios de administración de justicia se traduce en un alejamiento de los mismos para aquellas personas que carecen de recursos económicos para desplazarse hacia los circuitos judiciales. Muchas veces estas personas optan por no acudir a los servicios públicos de justicia, por no poder costear el viaje o por no poder desplazarse fácilmente, como sería el caso de aquéllas personas con discapacidad o personas adultas mayores.

- A manera de Conclusión: Sobre el Acceso y su relación con la Calidad de la Justicia.

Al referirnos al acceso a la justicia, surge la cuestión sobre qué tipo de justicia estamos garantizando. ¿Es que acaso existen distintos tipos o calidades de justicia? O por el contrario, ¿es la justicia un valor inmutable, absoluto, que no admite gradación a efecto de ser definido?

Es claro que garantizar el acceso a la justicia no implica, *per se*, que se garantice el acceso a una justicia de calidad. Nos inscribimos entonces en asumir la paradoja sobre los “niveles” o “calidades” de justicia, siendo bien entendido que en realidad la justicia, como valor y como bien supremo, ha de ser una: la imparcial e incorruptible en esencia, la inteligente y razonable, la que garantice a cada cual lo que le corresponda según la situación particular –entonces retomamos la referencia al concepto de equidad- y según los méritos propios; todo en situaciones donde se garantice igualdad de oportunidades para el desarrollo individual y colectivo.

Aristóteles sostiene que *“debe llamarse justo el que obedece a las leyes y al que observa con los demás las reglas de la igualdad”*, de la equidad.<sup>37</sup> En igual sentido entonces un sistema jurídico justo sería aquél que respete la supremacía de la Constitución y las leyes, pero que además observe las reglas de la equidad cuando de aplicar la ley se trate. Hemos de traer a la memoria aquí toda la discusión filosófica sobre la justicia o no de la ley y el problema axiológico sobre la ley injusta, que no es del caso analizar en este momento.

Así, sin entrar en una valoración sobre la calidad de la justicia formal que se imparte en Costa Rica, por carecerse en este momento de elementos precisos que califiquen el desempeño efectivo del Poder Judicial, es cierto que no puede decirse que el sistema jurídico nacional no sea justo, puesto que se le reconoce precisamente como cimiento de nuestro sistema democrático. Ahora bien, es claro que la democracia en sí, como sistema humano, y el Poder Judicial dentro de ésta, son instituciones perfectibles.

Una mayor garantía de acceso irá demandando nuevas actitudes y respuestas por parte del Poder Judicial y solamente una estructura flexible y presta a escuchar las demandas de los habitantes, siempre en respeto del régimen constitucional de derecho, hará que ese ideal de justicia al que todos aspiramos sea cada vez más cercano, más concreto, y en definitiva facilitador de una equidad en lo específico, que se traduzca además en un sistema de gobierno con mayor equidad social.

---

<sup>36</sup> Expediente N° 7317-22-99, M. S. R. contra el Juzgado de Instrucción de Desamparados, Tribunal de Juicio y Ministerio Público del I Circuito Judicial de San José, Informe Final notificado mediante oficio N° 00129-2000DHR, 7 de enero del 2000.

<sup>37</sup> Aristóteles. Moral a Nicómaco. Ibid. Pág.130.

i. Mecanismos sociales que procuran un mayor acceso a la Justicia

Es una realidad reconocida que no todos los sectores que conforman nuestra sociedad tienen igual oportunidad o facilidades de tener acceso a la justicia, lo que implica que no todos los habitantes del país tienen igual grado de respeto a tal derecho fundamental.

Sea por razones de posibilidades económicas, educación, ubicación geográfica, idioma, grupo social al que se pertenece (minorías étnicas por ejemplo) u otras, lo cierto es que en nuestro país no toda persona tiene igual posibilidad de acudir al sistema de administración de justicia y obtener respuesta a sus necesidades de determinación jurídica sobre las situaciones que considere que afectan sus derechos o intereses legítimos.

En el aparte anterior analizamos ciertas condiciones que, en relación con el derecho de acceso a la justicia, ha de garantizar el Poder Judicial como ente estatal encargado de la administración de justicia. Ahora bien, al ser que a pesar de la obligación estatal de garantizar éste aún no es de igual certeza para todos los habitantes, es que han surgido distintos mecanismos o modelos que -como respuesta de la sociedad civil- se han volcado a tratar de igualar la balanza de la desventaja comparativa en materia de acceso y representación judicial.<sup>38</sup>

En esta labor que desarrollan distintas instancias debe diferenciarse, eso sí, la labor de asesoría legal y simple referencia que cumplen algunas organizaciones e instituciones privadas o estatales -como lo hace diariamente la Defensoría de los Habitantes al evacuar las consultas que por distintos medios hacen los habitantes y que no son admisibles como casos de atención de la Institución- de lo que en propiedad es la asistencia letrada, entendida ésta como la asesoría, acompañamiento y representación judicial que se presta de forma gratuita a aquellos habitantes de escasos recursos económicos o que pertenecen a grupos discriminados.

En este segundo ámbito de acción, sea el de la asistencia letrada, uno de los modelos más reconocidos es el sistema de Consultorios Jurídicos, siendo el de la Universidad de Costa Rica<sup>39</sup>, fundado en 1967, el de mayor trayectoria e impacto<sup>40</sup>. También en los últimos años se han establecido otros Consultorios Jurídicos dependientes de universidades privadas.<sup>41</sup>

Si bien por su naturaleza los Consultorios Jurídicos tienen un fin académico, sea servir de medio para la práctica profesional de los estudiantes de los últimos años de carrera, también es cierto que estos servicios cumplen un fin social siempre y cuando no constituyan *“sólo un pretexto de práctica, sino que presten un servicio de calidad”*.<sup>42</sup>

Otros mecanismos privados dedicados a la asistencia letrada que funcionan en el país son el Centro de Asesoría Legal para la Mujer de la Alianza de Mujeres Costarricense, que brinda asesoría especialmente en materia de derecho de familia, penal, laboral y constitucional; y el Programa de Apoyo Jurídico a Pobladores Rurales Indígenas y Campesinos (PAPRIC), que atiende asuntos relacionados con sectores campesinos y comunidades indígenas, principalmente.<sup>43</sup>

---

<sup>38</sup> Enrique Sosa cita, como algunos obstáculos en relación con el acceso a la justicia, los siguientes: Costos, distancia de las oficinas, discriminación por sexo o por edad, y diferencias de la calidad del servicio. *Foro Internacional sobre Acceso a la Justicia y Equidad en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano de Derechos Humanos. San José, Costa Rica, 7 y 8 de octubre de 1999.

<sup>39</sup> A pesar de ser la Universidad de Costa Rica una universidad estatal, ésta mantiene plena autonomía de criterio y de administración, por lo que puede decirse que hasta cierto punto este modelo se identifica más como una respuesta del sector académico o de la sociedad civil que como una respuesta oficial o gubernamental.

<sup>40</sup> A pesar de ser un sistema altamente identificable por parte de su población meta, debe indicarse que no se llevan estadísticas certeras que permitan medir el nivel de impacto real de los Consultorios Jurídicos. i.e. Criterios para la admisibilidad de casos, número de casos atendidos anualmente o la calidad del servicio prestado, asunto sobre el cual debe trabajarse a futuro.

<sup>41</sup> En nuestro país los Consultorios atienden asuntos civiles, laboral, de familia y de violencia doméstica; de igual forma que tramitan Recursos de Amparo y realizan procedimientos de orden administrativo y laboral.

<sup>42</sup> Palabras pronunciadas por el señor Farith Simón, Consultor ecuatoriano, en el *Foro de Acceso a la Justicia y Equidad en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo – Instituto Interamericano de Derechos Humanos. San José, 7 y 8 de octubre de 1999

<sup>43</sup> Maxera Herrera, Rita. *Investigación sobre Acceso a la Justicia en Costa Rica*. Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Mayo 1999. (En proceso de publicación.)

Sobre este punto, la Defensoría de los Habitantes considera esencial destacar que es preocupante conocer del gran número de habitantes pertenecientes a grupos discriminados, o de escasos recursos económicos, que requieren -con urgencia- asistencia letrada gratuita y de calidad.

A diario la Defensoría atiende un sinnúmero de personas que evidencian problemas de asesoría y de asistencia legal que les permita hacer valer sus derechos ante los distintos estrados judiciales, o bien, procurar el reconocimiento de intereses que les son legítimos. Esta necesidad, si bien se evidencia prácticamente en todas las materias jurídicas, es más común en materia laboral, familia, inquilinato y constitucional.

La brecha en educación y recursos económicos, muchas veces, se traduce en indefensión, agravándose así -aún más- las diferencias de por sí existentes.

Los mecanismos o modelos de asistencia letrada presentes en la actualidad no son suficientes. Tampoco representan modelos del todo consistentes en cuanto a la calidad de la asistencia o asesoría que se presta. Por ello, la profundización en este tema, que lo convierta en materia de estudio sociológico y jurídico, es de urgente abordaje.

La Defensoría se plantea como tema pendiente establecer un sistema de coordinación entre las distintas instancias -públicas y privadas- que prestan asesoría o asistencia letrada gratuita, ello a fin de procurar potenciar el trabajo de éstas, así como levantar mejores estadísticas sobre la población que se atiende y sus necesidades. Todo a fin de definir más y mejores mecanismos de atención a los grupos desfavorecidos de nuestra sociedad en materia de defensa de su derecho al acceso a la justicia y a una justicia de calidad.

#### **b. Sobre la independencia de los Jueces**

“No hay ninguna institución humana que no incluya sus peligros. Cuanto más grande es la institución, mayor es la posibilidad de abusar. La democracia es una gran institución y, por eso, es plausible de grandes abusos. El remedio no es la abolición de la democracia, sino la reducción de esos abusos al mínimo.”  
(Mahatma Gandhi)

En los últimos meses, la Defensoría de los Habitantes y la ciudadanía en general han sido testigos de divergencias de criterio entre la jerarquía del Poder Judicial y algunos jueces respaldados por la Asociación Costarricense de la Judicatura (ACOJUD), quienes en distintos foros y mediante la prensa nacional han denunciado políticas del Poder Judicial que consideran contrarias a sus derechos e intereses, las cuales atentan contra su independencia como juzgadores.

Ante ello, cabe destacar que la independencia de los jueces no sólo es un derecho humano de los administradores de justicia, sino que también es una garantía fundamental de los habitantes. En este sentido, el Dr. Mora Mora nos recuerda que la independencia de los jueces “. . . funciona como garantía ciudadana, en los términos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”<sup>44</sup>. Tanto en el nivel internacional como el nacional se reconoce este derecho. Así en la Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José) se reconoce en su artículo 8.1 que: “*Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial*”<sup>45</sup>; en igual sentido, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece que: “*... Toda persona tendrá derecho*

<sup>44</sup> Mora Mora, Luis Paulino. La Independencia del Juez como Derecho Humano. Secretaría de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En: *Liber Amicorum: Héctor Fix Zamudio*. Volumen II. Unión Europea. San José, Costa Rica, 1998. Pág. 1081.

<sup>45</sup> Convención Americana sobre Derechos Humanos. Aprobada por Ley 4534 de 23 de febrero de 1970. Artículo 8.1

*a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial...".*<sup>46</sup>

En el nivel nacional, la Carta Magna reconoce en su artículo 154 que: *"El Poder Judicial sólo está sometido a la Constitución y a la Ley, y las resoluciones que dicte en los asuntos de su competencia no le imponen otras responsabilidades que las expresamente señaladas por los preceptos legislativos".*

En relación con este artículo, la Sala Constitucional ha considerado que *"nuestra Constitución Política en su artículo 154 concibe a los miembros del Poder Judicial como independientes, sometidos al imperio exclusivo de la ley, lo que implica necesariamente el no sometimiento en el ejercicio de la función jurisdiccional a terceros."*<sup>47</sup> De igual forma la Sala ha definido que *"la independencia es ausencia de subordinación a otro, (sea ) el no reconocimiento de un mayor poder o autoridad . . . La garantía de la inamovilidad y el régimen de incompatibilidad tienen como fin asegurar la total independencia de los jueces."*<sup>48</sup>

Este último punto, la inamovilidad como garantía de independencia de la función jurisdiccional, constituye uno de los aspectos que han sido denunciados con mayor vehemencia por aquellos jueces que laboran con nombramientos interinos, quienes en número superan porcentajes que se consideran como inconvenientes para garantizar el desempeño de una buena administración de justicia.

Al respecto debe decirse que el día 13 de enero de 1999, la Defensoría de los Habitantes inició una investigación de oficio<sup>49</sup> en relación con las noticias difundidas por algunos medios de comunicación sobre la inestabilidad laboral de los jueces, ello a fin de determinar la posible incidencia de esa situación sobre la administración de justicia.

El 9 de agosto de 1999, se conoció que la Sala Constitucional había declarado sin lugar un recurso de amparo presentado contra el Consejo Superior y el Consejo de la Judicatura del Poder Judicial por el proceso de nombramiento en propiedad de 219 plazas de jueces. El sentido del recurso presentado era recurrir contra la aplicación del Reglamento de Carrera Judicial a fin de llenar las plazas en propiedad, pues se aducía que éste permitía que quedasen fuera de las ternas de candidatos los aspirantes que habían ocupado el puesto en forma interina.

Posteriormente, y con el fin de conocer el criterio de la nueva Presidencia de la Corte Suprema de Justicia, la Defensoría de los Habitantes remitió una última solicitud de información, mediante oficio No. 6691-99-DHR del 13 de agosto de 1999 sobre el asunto en cuestión. Esta solicitud fue contestada a la Defensoría por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, mediante carta del 5 de octubre de 1999, documento en el cual se indica, en lo que interesa, lo siguiente:

- *"Que a partir del momento en que se emite la Declaración del Segundo Congreso de la Asociación Costarricense de la Judicatura, las autoridades superiores del Poder Judicial decidieron intervenir en el asunto, ello con el fin de atender lo que fuera justo de los reclamos presentados en ese documento.*
- *Que con ese objetivo se han producido varios documentos que buscan identificar el problema, determinar su magnitud y proponer soluciones al mismo; mismos que han sido puestos en conocimiento de la Corte Plena para que tome una decisión al respecto, dado, por una parte, lo complejo de la situación en la cual se sobresalen las cuestiones relacionadas con la vigencia y puesta en práctica de la Ley de la Carrera Judicial -cuya vigencia estuvo suspendida por diversas acciones legales- así como por la participación de los funcionarios judiciales interesados, que han decidido participar activamente en el proceso de formación de la voluntad del órgano judicial tanto mediante su presencia en las citadas sesiones de Corte Plena como a través de la interposición de diversos recursos y gestiones en relación con la cuestión.*

<sup>46</sup> Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Aprobado por Ley 4229 de 11 de diciembre de 1968. Artículo 14.

<sup>47</sup> Sala Constitucional, Voto No. 963-95

<sup>48</sup> **Sala Constitucional, Voto N° 2883-96**

<sup>49</sup> Expediente No. IO-7031-99. Defensoría de los Habitantes de la República.

- *Que el tema había estado en Agenda de la Corte desde hace varias semanas, siendo la última vez que se sometió a discusión el 28 de setiembre de 1999, cuando se tomó una decisión al respecto; sin embargo, dicho acto no se encontraba firme y en su contra se habían presentado recursos de reconsideración que deberían ser resueltos.*
- *Que, como Presidente del Poder Judicial, su mayor interés era el de proveer la estabilidad de los funcionarios que administran justicia, pues consideraba que tal estabilidad no sólo los beneficia a ellos como funcionarios, sino también a la institución y a la sociedad en general que puede entonces obligarlos a rendir cuentas de su labor”.*

Días después a esta comunicación, la Defensoría de los Habitantes tuvo noticia de que los Magistrados de la Corte Plena revocaron el acuerdo tomado el 28 de setiembre, de forma tal que se aceptó la inclusión, en las ternas para las plazas vacantes, de los jueces interinos que estuviesen en condición de elegibles, siempre y cuando tuviesen un mínimo de dos años de antigüedad en la respectiva categoría cuando la plaza que ocuparen saliera a concurso. Este nuevo acuerdo de Corte Plena acogió la mayoría de los puntos propuestos por la Asociación Costarricense de la Judicatura (ACOJUD), en el siguiente sentido:

- a) No realizar nombramientos en propiedad sino hasta que los concursos, pendientes y faltantes, se hubiesen celebrado o finalizado.*
  - b) Realizar los nombramientos según la lista de elegibles que se obtenga de los procesos de selección finalizados.*
  - c) Realizar los nombramientos de forma paulatina, dentro de un plazo de 12 meses, después de que el último concurso de la materia respectiva se encontrase terminado.*
  - d) Proceder a realizar los nombramientos desde las categorías superiores a las inferiores, para liberar más plazas en estas últimas.*
  - e) Dar un trato preferencial a los jueces interinos elegibles que resulten sin nombramiento en propiedad, para procurarles su continuidad y la del servicio público, tomándose para ello las plazas extraordinarias creadas con el presupuesto del año 2000.*
  - f) Que en todos los nombramientos en propiedad que se realicen, la lista de elegibles sea de seis candidatos y no de tres.*
- 1. Se acordó además evaluar el impacto laboral entre los interinos que van quedando sin nombramiento.*

Que con el propósito de conocer el criterio de los funcionarios judiciales, mediante oficio 7257-99-DHR del 2 de setiembre de 1999, se solicitó al Presidente de la Asociación Costarricense de la Judicatura (ACOJUD) información sobre el particular. Sin embargo, la ACOJUD no respondió a esta solicitud, razón por la cual, con fundamento en lo expuesto, la Defensoría de los Habitantes asumió la existencia de un acuerdo entre las partes interesadas y resolvió el cierre del asunto.

No obstante, a pesar del cierre de la investigación específica, la Defensoría considera que el problema de los interinazgos en el Poder Judicial es un asunto al cual hay que hallarle solución en un corto plazo mediante un sistema de nombramiento transparente y justo, no sólo porque la inestabilidad de los jueces afecta el derecho fundamental a la independencia de éstos, sino porque es importante garantizar al habitante su correlativo derecho a ser juzgado por un tribunal independiente e imparcial. Es del caso traer a colación las palabras del Presidente de la Corte Suprema de Justicia, las cuales resultan sumamente ilustrativas al referirse a la independencia del juez frente a sus superiores:

*“La independencia interna muy frecuentemente se da por descontada, pero la realidad nos marca una situación diferente, ahí donde el juez ve vulnerada con marcada reiteración su independencia: a. Frente a sus superiores . . . El hecho de que, generalmente, las Cortes tengan a su encargo el nombramiento de los jueces, posibilita la intervención –más o menos directa- de los Magistrados*

*en la actividad de los jueces de inferior rango, circunstancia que recomienda la depuración de los sistemas de nombramiento, para que se realicen con mayor respeto a las calificaciones y antecedentes de los candidatos y al propio tiempo si brinde mayor estabilidad en el cargo; la aprobación de sistemas de carrera judicial puede ser una solución efectiva al problema.*<sup>50</sup>

En febrero del 2000, la Asociación Costarricense de la Judicatura convocó, con el auspicio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), al Foro *"El Juez Independiente en un Estado Democrático"*. En este encuentro se emitieron importantes y complementarios puntos de vista sobre la independencia judicial y la independencia de los jueces, constituyéndose en un espacio que permitió el diálogo abierto sobre muchas de las realidades de este Poder y desde una perspectiva de los administradores de justicia. Como algunos de los puntos importantes de garantizar a los juzgadores, se mencionaron:

- el establecimiento de una carrera judicial según méritos;
- preservar la libertad de pensamiento y opinión de los jueces; y,
- establecer una cultura organizacional en la que el poder administrativo y el poder jurisdiccional no se tengan acumulados en un grupo pequeño de personas, a lo que se ha denominado la *"democratización del Poder Judicial"*.

En ese encuentro, importantes críticas al sistema actual fueron hechas por un Juez de alto cargo, quien afirmó que la mayoría de los jueces estaban sometidos a una estructura *"autoritaria, concentrada, vertical y opaca"*, en la que la acumulación de nombramientos interinos asfixian la carrera judicial.

A esta denuncia, igual respondió públicamente la Corte Suprema de Justicia, la cual considera: *"que al juez debe rodeársele de una serie de mecanismos de protección frente a los demás, para que sus decisiones sólo respondan a lo establecido por nuestro ordenamiento jurídico, pero se trata de una garantía establecida a favor de los ciudadanos como usuarios y destinatarios de la administración de justicia, no de un instrumento de carácter gremial a favor del juez que impida la necesaria crítica contra sus decisiones, ni el ejercicio de controles a posteriori, tanto jurisdiccionales como disciplinarios. Es propio de un sistema democrático y republicano de administración de justicia el hecho de que se puedan realizar críticas sobre la manera en que los jueces realizan sus tareas; así como también resulta necesario que dichas personas, como funcionarios públicos que son, también puedan y deban ser fiscalizados."*<sup>51</sup>

Al respecto, la Defensoría de los Habitantes considera que si bien es cierto que los jueces, así como los propios Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, son funcionarios públicos y como tales sujetos de fiscalización, es una realidad que, como corolario de un sistema de administración de justicia democrático y eficiente que garantice el pleno ejercicio de los derechos por parte de quienes conforman el conglomerado social, resulta fundamental contar con un Poder Judicial que garantice la transparencia, estabilidad, seguridad jurídica e igualdad ante la ley de aquellos mismos que administran justicia.

El derecho de acceso a la justicia que asiste a todos los habitantes conlleva como presupuesto básico la existencia de jueces independientes e imparciales; independencia que debe manifestarse tanto en relación con aspectos o agentes externos al Poder Judicial como en función de factores internos del propio sistema de administración de justicia. La estabilidad laboral de los jueces, por ende, es fundamental como garantía de justicia, así como elemento importante para la mejor aplicación de regímenes disciplinarios a éstos cuando sea necesario. Por tanto, bajo ningún

<sup>50</sup> Mora Mora, Luis Paulino. Ibid. págs. 1082-1083

<sup>51</sup> Ibid. Entre otras cosas, señala dicho Campo Pagado que los jueces se equivocan en su afirmación en el sentido de que *"... los Magistrados de la Sala Constitucional, por formar parte de la Corte Suprema, carezcan de confiabilidad como garantes de sus derechos fundamentales. Los hechos comprobados, a lo largo de diez años de funcionamiento de la nueva Jurisdicción Constitucional, demuestran todo lo contrario"*; también señalan que en cuanto a la cantidad de plazas vacantes en la judicatura, indica la Corte Suprema en la publicación ya referida, que estas ascienden a un 40 por ciento, y no a un 65 por ciento como se ha afirmado. Asimismo agrega la Corte que la falta de nombramientos se debe a atrasos en el proceso de selección provenientes de una cantidad importante de recursos de amparo que suspendieron la decisión final de los concursos y que desde hace algunos meses quedaron resueltos, y a un proceso contencioso administrativo interpuesto por un grupo de funcionarios contra el Reglamento del Sistema de Carrera, el cual se encuentra pendiente de resolución. Sin embargo, se indica que se continuarán haciendo nombramientos en propiedad, para lo cual ya se tiene una lista de elegibles, que se está complementando con los resultados de los concursos en trámite.

supuesto es aceptable un sistema que no sea transparente ni igualitario en oportunidades en cuanto a la estabilidad laboral de los juzgadores, también habitantes de la República sujetos de derechos fundamentales.

El Poder Judicial debe buscar las soluciones al conflicto con sus jueces y juezas, abriendo espacios de discusión y democratización, porque como bien se sabe, los problemas de la democracia se resuelven con más democracia. Por ello, se estima como un buen paso que recientemente Magistrados y jueces se hayan sentado a definir una agenda de diálogo acerca de los problemas internos del Poder Judicial, y a efecto de iniciar el análisis de los mismos, se nombró una Comisión. Independientemente de los resultados, a corto o a largo plazo de esta Comisión, el hecho mismo de que se definiera una agenda para el análisis de los problemas da un respiro a la sociedad costarricense y una demostración cívica de que mediante el diálogo se resuelven los conflictos.

Sin embargo, es una realidad urgente que el Poder Judicial no sólo resuelva sus conflictos internos, sino que también trabaje hacia lo externo, de frente a la sociedad. Aún cuando no exista una participación directa de los habitantes en la selección y nombramiento de las y los jueces, se puede y se deben abrir más espacios de información y participación en relación con la labor de los funcionarios que administran justicia, y una de las formas de hacerlo es dando cuenta a la sociedad de las acciones, de las razones, en fin, del poder que tienen éstos en sus resoluciones. Situación que vendría a afianzar, por un lado la credibilidad del pueblo en la Justicia, y a la vez, un efectivo cumplimiento de las resoluciones judiciales.

Esta propuesta se puede resumir como la necesidad de un *pluralismo institucional*, antítesis de las instituciones verticales, que promueve la formación de grupos intermedios con representación de los sectores involucrados: jueces/as, otros funcionarios/as judiciales y habitantes usuarios/as reales o potenciales del sistema de administración de justicia.

## ii. De la independencia de los jueces y los controles internos de la Administración de Justicia.

Una independencia del Poder Judicial llevada a su extremo puede tener un efecto regresivo: abstraer de todo tipo de control a una de las funciones más esenciales del Estado (la función jurisdiccional de tutela de los derechos humanos) sobre la que recae parte importante de lo que se hablara al principio: su legitimidad.<sup>52</sup> Por ello, se requieren de mecanismos de tutela de los derechos de los administrados frente a la Administración de Justicia, siempre con respeto a la independencia de los jueces en la materia jurisdiccional.

### • Del Consejo Superior del Poder Judicial

El Proyecto de Ley de reforma integral a la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1937 (hoy día Ley N° 7333, Ley Orgánica del Poder Judicial) tenía como uno de los objetivos principales la creación de un órgano que se hiciera cargo de todos los aspectos administrativos que antes se conocían en Corte Plena, y que impedían que los Magistrados dedicaran más de su tiempo a la actividad jurisdiccional. Así, se creó un órgano subordinado a la Corte Suprema de Justicia, encargado de ejercer la administración y disciplina de ese Poder: El Consejo Superior del Poder Judicial.<sup>53</sup>

Con la creación del Consejo Superior del Poder Judicial se pretendió crear un órgano intermedio, con representación de diferentes sectores internos y externos del Poder Judicial<sup>54</sup> que se encargara de asuntos administrativos y disciplinarios; sin embargo, debe decirse que este Consejo carece de un poder real tan efectivo como sería deseable.

<sup>52</sup> Carazo Zeledón, Rodrigo Alberto: La Justicia como Garante de los Derechos Humanos en Costa Rica. La Visión de la Defensoría de los Habitantes de la República, en: A.A.V.V., *la Justicia como Garante de los Derechos Humanos*.

<sup>53</sup> En virtud del artículo 67 de la Ley Orgánica del Poder Judicial se establece que: *“El Consejo Superior del Poder Judicial es un órgano subordinado de la Corte Suprema de Justicia y le corresponde ejercer la administración y disciplina de ese Poder, de conformidad con la Constitución Política y de acuerdo con lo dispuesto en esta Ley, con el propósito de asegurar la independencia, eficiencia, corrección y decoro de los tribunales y de garantizar los beneficios de la carrera judicial”*.

<sup>54</sup> De conformidad con el artículo 69 de la Ley orgánica del Poder Judicial, *“El Consejo estará integrado por cinco miembros, cuatro de ellos serán funcionarios del Poder Judicial y un abogado externo”*

A pesar de que se dice que el Consejo Superior se encargará de ejercer la administración del Poder Judicial, de conformidad con el artículo 81 de la misma Ley Orgánica del Poder Judicial, se dispone que le corresponde únicamente *“ejecutar la política administrativa”* que dicte la Corte Plena (inciso 1), o sea, no tiene poderes para definir políticas administrativas, sino solo disponer la ejecución de lo que disponga la Corte Plena. En igual sentido, en cuanto a las potestades disciplinarias conferidas al Consejo, el mismo artículo 81 antes citado, en su inciso 4, dispone que ejercerá esa potestad *“sin perjuicio de las facultades conferidas a la Corte Plena, al Presidente de la Corte o al Tribunal de la Inspección Judicial.”*

De esta forma, el artículo 182 establece que *“corresponde a la Corte, en votación secreta, aplicar el régimen disciplinario sobre sus miembros, de conformidad con la presente ley”*<sup>55</sup>, y el artículo 184 del mismo cuerpo legal establece el Tribunal de la Inspección Judicial como órgano dependiente del Consejo Superior que *“ejerce control regular y constante sobre todos los servidores del Poder Judicial, incluidos los del Organismo de Investigación Judicial y con excepción de los señalados en los dos artículos anteriores . . . ”*<sup>56</sup>, tales funcionarios son los miembros de la Corte Suprema, el Fiscal General, el Fiscal General Adjunto, el Director y Subdirector del Organismo de Investigación Judicial, y los miembros del Consejo Superior del Poder Judicial y del Tribunal de la Inspección Judicial.

Por otra parte, se otorgan potestades disciplinarias Consejo únicamente como tribunal *“de alzada”* y solo en los casos en que el Tribunal de la Inspección Judicial imponga una suspensión mayor de ocho días o la revocatoria del nombramiento al funcionario/a judicial; sanciones que son apelables ante esa instancia dentro de los tres días siguientes a la notificación de la resolución del Tribunal.<sup>57</sup>

Asimismo, es importante evidenciar que en relación con Informes Finales que la Defensoría de los Habitantes remite al Poder Judicial y que se refieren a cuestiones que pueden implicar responsabilidad disciplinaria por parte de algún funcionario judicial, o bien se refieren a cuestiones estructurales del Poder Judicial que denotan faltas al buen servicio público, la práctica del Consejo Superior del Poder Judicial ha sido limitarse a *“tomar nota”* del asunto y disponer el archivo del caso, sin tomar acciones específicas en aras de investigar o analizar las cuestiones de fondo que se reportan. Se echa de menos aquí una actitud más abierta y un accionar más dedicado por parte del Consejo Superior del Poder Judicial, cuestión que tiene la Defensoría como un asunto prioritario pendiente de resolver.

Finalmente, un asunto que llama la atención de la Defensoría de los Habitantes es que el Consejo Superior del Poder Judicial, el cual conoce prácticamente desde lo disciplinario hasta lo financiero de la Corte Suprema de Justicia, no es un órgano que permita fácilmente que funcionarios y usuarios puedan participar y conocer sobre de las decisiones de dicho órgano. Lo anterior por cuanto el Artículo 77 de la Ley Orgánica del Poder Judicial establece que, *“las sesiones del Consejo serán privadas, a menos que por mayoría de los miembros, se acuerde en casos especiales, sesionar públicamente. El Consejo podrá invitar a sus sesiones a las personas que a bien tenga, con el objeto de oír sus criterios, respecto de los asuntos de su competencia”*.

Considera la Defensoría que, en aras de procurar una mayor transparencia y democratización del Poder Judicial, al menos las sesiones del Consejo Superior del Poder Judicial, cuando no también las de Corte Plena, deben de ser públicas, teniendo los y las habitantes la posibilidad de presenciar en forma directa lo que en ellas se conozca y discuta, por constituir asuntos de su directo y legítimo interés.

- **Del Órgano Disciplinario**

Un órgano disciplinario accesible, objetivo e imparcial es uno de los principios básicos de la independencia de las y los jueces, y a su vez, garantía para las y los habitantes de una correcta administración de la Justicia.

---

<sup>55</sup> Ley Orgánica del Poder Judicial, Artículo 182.

<sup>56</sup> Ibid, Artículo 184.

<sup>57</sup> Ibid, Artículo 209.

Es obvio que no todas las situaciones que son planteadas ante el Tribunal de la Inspección Judicial son de índole disciplinaria; sino hay muchas que reflejan cuestiones de índole estructural, las cuales deben resolverse en otro nivel distinto del disciplinario.

Cabe destacar que al tiempo que durante el año de 1999 aumentó el número de quejas en trámite en el Tribunal de la Inspección Judicial (19 expedientes más que en 1998), la cantidad de resoluciones dictadas alcanzó durante este periodo su mayor número (1329 resoluciones). De éstas, el 43.5% de quejas fueron archivadas, un 34.2% fueron declaradas sin lugar y un 14.7% declaradas con lugar.<sup>58</sup>

Estas estadísticas muestran, respecto de la tendencia en el año de 1998, que durante el período de 1999 hay un mayor número de quejas concluidas por el fondo (con o sin lugar) y no por archivo, ya que durante el periodo de 1998, el 83% de las quejas se archivaron, mientras que en 1999, fue un poco menos de la mitad de este porcentaje. A pesar de ello, se observa una disminución en el número de personas sancionadas, y dentro de las sanciones, una disminución considerable en el número de "revocatorias de nombramiento" (de 45 casos en 1998, a 26 casos en 1999), aumentando el número de "advertencias" y "suspensiones" (en el primer caso, de 63 casos en 1998, a 72 en 1999)<sup>59</sup>, lo que significa una disminución de las sanciones disciplinarias más severas, y un aumento de "llamadas de atención" a los funcionarios, las cuales constituyen sanciones más suaves que pueden tener un cierto impacto en la prevención de conductas anómalas por parte de los funcionarios.

Por otra parte, cabe destacar, respecto del Tribunal de la Inspección Judicial una queja que se tramitó en la Defensoría de los Habitantes, que fuera presentada por varios vecinos de La Cruz, Guanacaste, quienes se manifestaban disconformes con la manera de proceder del Juez de la localidad y del Secretario del Juzgado. El Tribunal de la Inspección Judicial conoció la queja, y resolvió *archivar* la misma, haciendo algunas recomendaciones (no advertencias) al Juez; en esa misma resolución se indicó que dicha queja tenía origen más bien en la "confabulación de varios vecinos, encabezados por una Sra....".

En los considerandos del Informe Final de dicha queja se expusieron los siguientes aspectos:

- Es un derecho de todo aquel habitante que se sienta insatisfecho respecto del servicio público presentar ante el órgano disciplinario de la institución su disconformidad.
- Que de la investidura de funcionario público derivan consecuencias jurídicas para éste, así como lo ha planteado la Sala Constitucional en el Voto N° 5061-94: "...quien ha escogido la función pública se encuentra bajo la vigilancia constante del conglomerado social, en relación con su vida pública y en algunos casos de la privada, sin poder alegar que esa esfera de su persona debe ser sustraída de esa vigilancia o fiscalización, lo que sí puede alegar en su favor el particular, quien en protección de su ámbito de intimidad, goza de un mayor espacio de actividad sustraída de la injerencia de las autoridades y de los particulares. Si se escoge la función pública como fuente de trabajo, se deben permitir ciertas injerencias en el reservado círculo de acción, en interés de una sana administración, injerencias que, como ya se anotó, no está permitida en relación con los particulares".
- El derecho de petición dispuesto en el artículo 27 de la Constitución es un pilar básico de la Democracia, entendiendo ésta como "La democracia es una forma de Estado que implica una relación entre el poder y los seres, que se resuelve de modo favorable a la dignidad de la persona, a su libertad y a sus derechos" (Voto N° 3336-94).

Con base en estos aspectos, la Defensoría de los Habitantes recomendó a la Corte Suprema de Justicia que se analizaran las estructuras disciplinarias, a fin de no afectar el derecho a la libre petición, y no ver mermado el derecho a denunciar irregularidades; por supuesto, siempre teniendo presente que, aquellas denuncias infundadas o dolosas, son denunciabiles ante las

<sup>58</sup> Según información rendida por Presidencia del Tribunal de la Inspección Judicial, mediante el oficio N° 2278, del 25 de abril del 2000, en el cual se pone en conocimiento de la Defensoría de los Habitantes el estudio de la Sección de Estadística, oficio N° 028-EST-2000, realizado por el Lic. Solana Río, fechado 1° de febrero del 2000, p. 6

<sup>59</sup> Ibid., p. 6

autoridades judiciales; así se logrará obtener mayor transparencia de las funciones judiciales, y poco a poco, una *participación más democrática* en la toma de decisiones fundamentales que les afecten, siempre con respeto a la independencia jurisdiccional de las y los jueces de la República.

iii. Sobre la necesidad de una contraloría de servicios de la Administración de Justicia.

En el Informe Anual 1998-1999 se le propuso a la Corte Suprema de Justicia, conforme las potestades del artículo 59 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, la necesidad de estudiar la viabilidad de crear una *Contraloría de Servicios* a fin de establecer un órgano intermedio que llene el vacío que existe entre lo meramente disciplinario (que conoce el Tribunal de la Inspección Judicial) y lo meramente administrativo (que conoce el Consejo Superior del Poder Judicial), que analice y resuelva las pretensiones y sugerencias diarias de los usuarios, siempre apuntando hacia el mejoramiento del servicio público Administración de Justicia desde la visión del habitante.

Con el fin de analizar la viabilidad de este proyecto se constituyó una Comisión en el seno del Poder Judicial, cuyos representantes provienen del Despacho de la Presidencia de la Corte, de la Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia y del Departamento de Información y Relaciones Públicas del Poder Judicial.

Esta Comisión realizó, el día 16 de febrero del 2000, un Taller sobre Contralorías de Servicios, con el fin de escuchar algunas experiencias de las contralorías del Sector Público, los fines y objetivos que éstas persiguen y las diferentes formas de abordar las consultas por parte de las y los habitantes. Con esta iniciativa se pretende *invertir la pirámide*, es decir establecer en la conciencia organizativa *“que es el habitante, el usuario, el que debe decir cómo se debe prestar un servicio”*.<sup>60</sup>

Posteriormente, a solicitud de la Defensoría, se convocó a una nueva reunión, esta vez con los representantes de la Comisión y de esta institución, a efectos de determinar algunas características básicas que deben observar las Contralorías de Servicios y particularmente aquellas en el ámbito de lo judicial. Allí se discutió acerca de la necesidad de que la Contralorías de Servicios tengan las siguientes características:

- Excelente relación con el jerarca: para que sean atendidas sus recomendaciones;
- Que brinde información completa y detallada y que pueda referir al usuario y explicarle las generalidades acerca del proceso que enfrenta.
- Que funcione como un ente mediador entre el usuario del Servicio Público Administración de Justicia y el Poder Judicial.
- Que promueva y apoye el proceso de modernización y mejoramiento del Servicio Público, y pueda recomendar los cambios administrativos necesarios para brindar un mejor servicio desde la visión del usuario, como esa instancia intermedia, que no se dirige a controlar disciplinariamente, sino a mejorar el servicio.

Para estos efectos, se hace imprescindible que el Poder Judicial promocióne e informe tanto a las y los usuarios como a los servidores y funcionarios judiciales, acerca de las características de este órgano.<sup>61</sup> Con una buena promoción e información acerca de los objetivos que se persiguen con una Contraloría, se puede legitimar el funcionamiento de la misma ante los propios funcionarios judiciales, en especial los jueces.

La Defensoría considera que este interés manifestado por el Poder Judicial representa un valioso paso hacia un mayor acercamiento al habitante, usuario de sus servicios, y es un

---

<sup>60</sup> Este principio está contenido en la Declaración de Lisboa (1988), en el marco del Convenio sobre la Reforma del Estado, que al efecto dispuso:

*“La implementación de una nueva cultura de relación entre el Estado y el ciudadano releva la importancia de la creación y desarrollo de mecanismos de control y participación del ciudadano/usuario en la formación del producto final en la actividad administrativa, de la simplificación de los procedimientos, de la consagración del derecho a la información, y de la multiplicación y profesionalización del sistema de atención al público.”* Programa de actividades de la Contraloría de Servicios presentado el 16 de febrero del 2000.

<sup>61</sup> Es importante recordar la necesidad de realizar talleres de consulta a diversos sectores, tanto a lo interno como a lo externo del Poder Judicial, a fin de constituir una Contraloría de Servicios que responda adecuadamente –en competencias y estructura- a las necesidades de tales sectores; i.e. Organizaciones gremiales, de usuarios, de funcionarios judiciales, etc.

mecanismo por medio del cual el Poder Judicial puede escuchar a los habitantes y perfilar a través de sus propuestas un servicio, no sólo mejor, sino más adecuado a sus necesidades; situación que redundará en una mayor apertura y democratización del Poder Judicial.

#### **A. De las relaciones Defensoría de los Habitantes – Poder Judicial**

En el Informe Anual 1998-1999, se reportó sobre la constitución de una *Comisión Interinstitucional Defensoría de los Habitantes – Poder Judicial*, por medio de la cual se pretendía analizar y resolver las diferencias de criterio entre ambas instituciones en cuanto a la competencia de la Defensoría de los Habitantes de investigar directamente aquellas actuaciones administrativas del Poder Judicial que se reportaran en perjuicio de los derechos o intereses de los habitantes.<sup>62</sup>

Posteriormente se conoció que la Corte Plena no aprobó el informe presentado por la Comisión Interinstitucional, razón por la cual los Magistrados Mora Mora y Montenegro – representantes del Poder Judicial en la Comisión- presentaron un Recurso de Reconsideración ante esa instancia; de igual forma se presentó una redacción alternativa de Acuerdo, con el fin que fuese aprobado.

Dado que la Corte Plena no resolvía el Recurso presentado, el 22 de setiembre de 1999, mediante oficio No. PE-444-99, la Defensoría solicitó al Presidente de la Corte Suprema de Justicia información sobre las gestiones realizadas para proceder a la definición del asunto. La Corte Plena, en sesión No. 40-99 del 27 de setiembre de 1999 conoce de la nota de la Defensoría y dispone “. . . . *solicitar a las Salas Tercera y Constitucional la proposición de uno de los integrantes de cada una de ellas, para que en unión de los Magistrados Montenegro y Van der Laat, integren de parte del Poder Judicial la mencionada Comisión, de manera que se reanude la labor para la que originalmente fue creada.*”

En respuesta a este acuerdo, la Defensoría, mediante oficio PE-048-00 del 22 de octubre de 1999, indica al Presidente de la Corte Suprema de Justicia lo siguiente:

*“ . . . con todo respeto señor Presidente, nos parece que dicho acuerdo no responde en forma sustantiva a la petición planteada, teniendo en cuenta que la Comisión desarrolló su trabajo hasta donde le fue encomendado, presentando una propuesta de acuerdo entre ambas instituciones la cual a la fecha no ha sido en definitiva resuelta, habida cuenta del recurso de reconsideración planteado por el Magistrado Montenegro.*

*. . . limitarnos a una nueva integración de la Comisión, en poco nos permite avanzar en este proceso en el tanto es la Corte Plena a la que le corresponde en este momento pronunciarse sobre el asunto. La resolución del recurso de reconsideración planteado resulta ser un elemento fundamental previo al reinicio de cualquier otra acción, en tanto será ésta el punto de partida de las conversaciones siguientes.”*

En respuesta a este oficio, el Presidente de la Corte, mediante nota del 28 de octubre de 1999, informa que ha comentado el asunto con el Magistrado Montenegro y que ambos consideran indispensable que la Comisión Interinstitucional del Poder Judicial se reúna con los representantes de la Defensoría de los Habitantes, de previo a que la Corte conozca de la reconsideración planteada, a fin de analizar la posibilidad de cambiar algunas de las propuestas.

La reunión solicitada se llevó a cabo el 22 de diciembre de 1999, sin llegar a un acuerdo definitivo sobre el procedimiento que la Defensoría emplearía en cuanto a la investigación y resolución de las quejas que recibe y que se refieren a actuaciones administrativas del Poder Judicial.

De esta forma, la Defensoría ha resuelto continuar conociendo de los asuntos e iniciar las investigaciones que se consideren pertinentes. Para ello ha procedido a remitir solicitudes de información directamente a los funcionarios judiciales que corresponda en cada caso y a sus superiores directos, e igualmente informa sobre cada queja recibida a la Presidencia del Poder

---

<sup>62</sup> Defensoría de los Habitantes de la República. Informe Anual 1998-1999, pág. 39

Judicial, para que ésta a su vez conozca del asunto y disponga lo que estime oportuno a lo interno del Poder Judicial.

Puede decirse, que en lo que va del año 2000, en general los funcionarios y despachos judiciales han estado respondiendo de forma atenta y adecuada a los distintos requerimientos de información hechos por la Defensoría de los Habitantes, sea formal o informalmente, según el caso o consulta que se trate. En aquellos casos en que la Defensoría no ha recibido respuesta a sus gestiones, se han emitido recomendaciones al respecto.

De igual manera, se ha recibido una buena atención por parte del Tribunal de la Inspección Judicial. En octubre de 1999 la Defensoría de los Habitantes sostuvo una reunión con los tres Jueces que integran este Tribunal, misma que en igual criterio que la Presidencia de la Corte, resultó de sumo provecho para aclarar las cuestiones de competencia, orden y procedimiento de investigación que realizan ambas instancias: el papel del Tribunal de la Inspección Judicial en la tramitación de las quejas planteadas contra funcionarios y empleados del Poder Judicial y la legitimación de la Defensoría para actuar en la tramitación que se realice con ocasión de la instrucción de las quejas que reciba; *"intervención que de seguro podrá mejorar en mucho el ejercicio de la función disciplinaria dentro del Poder Judicial."*<sup>63</sup> Aún así, la Defensoría estima como deseable una mayor celeridad en la investigación y resolución del Tribunal de la Inspección Judicial sobre algunas de las causas disciplinarias que conoce.

Por su parte la Defensoría continuará -como hasta la fecha- conociendo, investigando y resolviendo sobre aquellas consultas o quejas que reciba en relación con actuaciones administrativas del Poder Judicial que se estimen violatorias de derechos o intereses legítimos de los habitantes, e investigando de oficio aquellos asuntos generales que se estime puedan afectar la buena prestación del servicio público de administración de justicia, ejercitando para ello las potestades legales que se le han otorgado, solicitando información de manera directa a los funcionarios y funcionarias judiciales involucrados -así como a sus superiores-, e informando de toda gestión a la Presidencia del Poder Judicial para que ésta determine lo que en el ámbito interno corresponda.

## **B. La educación Pública ¿Gratuita, Obligatoria y Costeadora por el Estado?**

El tema de la educación ha sido históricamente un tema prioritario dentro del quehacer de la Defensoría, y continúa siéndolo en la actualidad. En los últimos años ha adquirido especial interés en virtud del deterioro que los costarricenses hemos venido observando en el sistema educativo público y la brecha, cada vez mayor, que se abre entre ésta y la educación privada, situación que, incluso, pone en peligro el cumplimiento del precepto constitucional acerca de la gratuidad y obligatoriedad de la educación.

En el Informe Anual 1998-1999, donde el tema de la educación se constituyó en un tema de atención prioritaria, se realizó un análisis profundo de la situación de la educación en nuestro país, tomando en consideración las siguientes variables: matrícula, deserción intra-anual, repetición, infraestructura y servicios básicos, personal docente y presupuesto.

En dicha investigación se destacaron algunas ventajas comparativas de nuestro sistema educativo, en relación con el resto de América Latina e incluso a nivel mundial, tales como:

- Costa Rica se ubicaba en 1998, al lado de países más desarrollados, dentro de la lista de los diez países con tasa de alfabetización de adultos más elevada con un 95%,.
- Ese mismo año, la cobertura educativa en Primero y Segundo Ciclo superó el 100%, y el porcentaje global, o sea en todos los Ciclos, alcanzó el 73%.
- Es una de las naciones centroamericanas que más recursos invierte anualmente en educación.

A partir de los datos que arrojó esta investigación se logró determinar que no se estaba cumpliendo con el mandato constitucional de asignar el 6% del Producto Interno Bruto para la

---

<sup>63</sup> Nota del Presidente de la Corte a la Defensoría de los Habitantes con fecha 1° de noviembre de 1999.

Educación, ya que según cálculos efectuados por esta Defensoría la asignación presupuestaria de ese Ministerio para 1999 representó el 5,8%. Dicha situación incide directamente en la calidad de la educación y en la existencia de situaciones violatorias de los derechos e intereses del estudiantado como lo es el condicionamiento de matrículas al pago de "cuotas voluntarias".

Otros datos de interés apuntados en el Informe Anual 1998-1999 son los siguientes:

- Durante 1997, 56,302 niños, niñas y adolescentes desertaron del sistema educativo, lo cual representó un 7% de la matrícula de ese año.
- Para 1998, aproximadamente 15,685 no estaban insertos dentro del sistema educativo formal.
- También en 1998, la tasa de repetición en todos los niveles educativos fue de un 10.8%, lo cual representó un total de 74,939 niños, niñas y adolescentes que tuvieron que repetir el curso.
- Según cálculos realizados por el Ministerio de Educación, para ese mismo año (1998) existía un faltante de 3,121 aulas, aproximadamente 78,000 pupitres, además de 1,021 baños y 6,926 piezas de mobiliario para baños. Se requerían 747 nuevas bibliotecas, 411 centros de informática, 268 laboratorios y 326 gimnasios, así como 575 comedores.
- El 98% del Presupuesto asignado al Ministerio de Educación Pública es consumido por los rubros de sueldos y salarios y transferencias a universidades estatales, y únicamente el restante 2% es destinado para la compra de bienes y servicios, maquinaria y equipo y construcciones.

Es por la situación anteriormente expuesta que en el Informe Anual 1998-1999, la Defensoría de los Habitantes recomendó al Ministerio de Educación Pública emitir las directrices necesarias a efecto de que las Juntas de Educación y Juntas Administrativas se abstuvieran de cobrar las cuotas voluntarias durante el período de matrícula, así como para que directores de centros educativos cesaran de utilizar medios coercitivos y denigrantes a la dignidad de los padres y madres de familia, para obligar al pago de cualquier contribución o cuota e imponer con severidad las sanciones correspondientes en caso de incumplirse esta directriz.

También se recomendó iniciar un proceso de revisión integral del sistema educativo y realizar las reformas que se requerían para superar las condiciones estructurales que afectan la calidad de la educación costarricense y limitan el cabal cumplimiento del mandato constitucional sobre la obligatoriedad de la Educación General Básica y la gratuidad de ésta, la Preescolar y la Diversificada.

Además, se solicitó al Ministerio de Hacienda garantizar que en los años subsecuentes se cumpliera con exactitud con lo establecido en el artículo 78 de la Constitución Política respecto al giro efectivo del 6% del Producto Interno Bruto para educación.

Con respecto al estado actual de la situación, debe mencionarse que el curso lectivo del 2000 inicia con el anuncio del nombramiento de más de 3,000 plazas nuevas para maestros. Además se informa sobre la creación de 19 escuelas, 10 colegios nuevos y la instalación de 71 nuevas bibliotecas escolares, así como el compromiso del Ministerio de Educación Pública de construir 2,000 aulas más en el transcurso del año y de adquirir 4,000 pupitres, con el fin de aliviar un poco la demanda educativa y solventar, en alguna medida, el déficit en infraestructura y mobiliario escolares, que para este año alcanza las 5,000 aulas y 10,000 pupitres. Cabe aclarar que en este cálculo no se toman en cuenta los pupitres que se requieren para equipar las nuevas aulas. Asimismo, el Ministerio de Educación Pública señala como un logro la disminución de la repetición en todos los niveles en un 0,4%.

Sin embargo, resulta preocupante la situación de los estudiantes que abandonan las aulas antes de finalizar el curso lectivo, principalmente en el III Ciclo y la Educación Diversificada. Anualmente desertan uno 56,000 estudiantes. Durante el curso lectivo de 1998 la deserción, en esos niveles, se mantuvo prácticamente igual a la del año anterior, con un leve aumento, de 0,1%, pasando del 10,8% en 1997 al 10,9% en ese año. Para 1999 se reporta una disminución del

1,5%. Además se reporta en estos mismos niveles (III Ciclo y Educación Diversificada) un incremento en la cobertura del 61,3% en 1998 a 64,3% en 1999.

El curso lectivo del 2000 inicia con el anuncio del nombramiento de más de 3,000 plazas nuevas para maestros. Además se informa sobre la creación de 19 escuelas, 10 colegios nuevos y la instalación de 71 nuevas bibliotecas escolares, así como el compromiso del Ministerio de Educación Pública de construir 2,000 aulas más en el transcurso del año, y de adquirir 4,000 pupitres, con el fin de aliviar un poco la demanda educativa y solventar en alguna medida el déficit en infraestructura y mobiliario escolares, que para este año alcanza las 5,000 aulas y 10,000 pupitres. Cabe aclarar que en este cálculo no se toman en cuenta los pupitres que se requieren para equipar las nuevas aulas.

Asimismo, el Ministerio señala como un logro la disminución de la repetición en todos los niveles en un 0,4%. Por otra parte continúa preocupando la situación de los estudiantes que abandonan las aulas antes de finalizar el curso lectivo, principalmente en el III Ciclo y la Educación Diversificada. Anualmente desertan uno 56.000 estudiantes. Durante el curso lectivo de 1998 la deserción, en esos niveles, se mantuvo prácticamente igual a la del año anterior, con un leve aumento, de 0,1%, pasando del 10,8% en 1997 al 10,9% en ese año. Para 1999 se reporta una disminución del 1,5%. Además se reporta en estos mismos niveles (III Ciclo y Educación Diversificada) un incremento en la cobertura del 61,3% en 1998 a 64,3% en 1999. Sin embargo, también sobre este punto es importante hacer una aclaración o, más bien, retomar la que se hiciera en el informe 1998-1999, en el sentido en el cálculo de la deserción únicamente se toman en cuenta aquellos estudiantes que abandonan las aulas en el transcurso del curso lectivo de 1999, mas no aquellos que no se matricularon en ningún ciclo educativo en ese mismo año.

Para una mejor apreciación del estado actual de la situación de la educación se realizará un análisis en diferentes aspectos fundamentales.

## **1. Subsidios y ayudas económicas para estudiantes de escasos recursos**

La entrega de bonos escolares para el presente curso lectivo representó para el Ministerio de Educación Pública una erogación de ¢ 900 millones. En relación con el año anterior se produce un aumento en el valor del bono que pasa de ¢8,000 a ¢9,000 cada uno, así como en la cantidad de bonos repartidos que llegó a 100,000 en el presente curso, contra los 84,554 entregados el periodo anterior. Sin embargo, si se analizan estos incrementos frente el aumento en el costo de la vida en este período, y al crecimiento proporcional de la matrícula, se concluye que en términos reales la situación varía poco.

También en el Programa de Comedores Escolares -cuyo presupuesto paso a ser de ¢6,500 millones para el año 2000- se verifica una inversión adicional de ¢ 881 millones. Asimismo se indica que se incluyeron 76 nuevos centros educativos dentro de dicho programa, con 14,435 estudiantes beneficiados. Pero, al igual que en el caso de los bonos, el propio Ministerio de Educación señala que a pesar del incremento de los recursos, no se pudo atender la nueva demanda originada en el aumento en la matrícula, así como tampoco se pudo suplir a todos los comedores con el equipo necesario para funcionar adecuadamente.

En cuanto a las becas estudiantiles, es importante destacar que este rubro experimentó un aumento significativo de un 36%, pasando de ¢614 millones girados en 1999 a ¢ 837 millones, presupuestados para las 19,000 becas que se proyecta entregar en el presente curso lectivo. Sin embargo, sobre este punto es preciso hacer un llamado de atención respecto al atraso de hasta 8 meses que se dio en su entrega durante el curso lectivo de 1999, por factores puramente administrativos. A un mes de finalizar dicho curso lectivo se reportaba un total de 8,000 estudiantes que aún no las recibían y otros 8,000 las empezaron a recibir hasta en setiembre de ese año. En este sentido se requiere hacer un esfuerzo para que esta situación no se repita, pues gran cantidad de estudiantes dependen de esa ayuda económica para continuar con sus estudios y, por lo tanto, es un factor determinante en el control de la deserción. Las autoridades del Ministerio de Educación Pública, particularmente del Fondo Nacional de Becas -FONABE- señalan que para el presente curso lectivo se han tomado las previsiones del caso a efecto de que todas las becas sean entregadas a tiempo.

## 2. Transporte Estudiantil

Para responder a la demanda de transporte escolar, el Ministerio de Educación ha destinado este año ₡1,900 millones, para un total de 36,740 beneficiarios. No obstante, sobre este asunto preocupa la situación de inseguridad y de falta de regulación en la prestación de este servicio, que se ha denunciado recientemente. Un ejemplo de ello lo fue el trágico accidente ocurrido en la Fortuna de Bagaces, que cobró la vida de cuatro estudiantes a principios del presente curso lectivo al volcarse el autobús en que viajaban.

Es imprescindible dictar una normativa que unifique los criterios de calidad, que en estos momentos se encuentran desperdigados en reglamentos emitidos tanto por Ministerio de Educación Pública como por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, los cuales establecen requisitos distintos y hasta se contradicen en algunos aspectos, como por ejemplo en la antigüedad del modelo del autobús que presta el servicio. En relación con el transporte de estudiantes, la Defensoría de los Habitantes hace un llamado al Ministerio de Educación Pública y al Ministerio de Obras Públicas para que ejecuten las acciones necesarias con el fin de adoptar las medidas necesarias a efectos de establecer estrictos controles en el cumplimiento de los reglamentos para transporte estudiantil, en todos los niveles, sea en la etapa de licitación y concesión como en la fiscalización del servicio.

## 3. Cuotas Voluntarias

Con respecto a las recomendaciones emitidas por la Defensoría de los Habitantes en relación con el cobro de cuotas o contribuciones con carácter obligatorio durante el periodo de matrícula, el señor Ministro de Educación, mediante oficio N° DM-4041-99 del 01 de noviembre de 1999, informó que: *"De conformidad con la circular que le adjunto estoy girando instrucciones claras y precisas, en el sentido de que se respete la voluntariedad en el pago de dichas cuotas, de manera que el funcionario que incumpla dicha disposición será sancionado, de conformidad con la normativa pertinente"*.

Sobre este aspecto puede decirse con satisfacción que para el curso lectivo del 2000 las quejas y denuncias interpuestas disminuyeron considerablemente, aproximadamente en un 70%, lo cual demuestra que los esfuerzos y acciones desplegadas tanto por el Ministerio de Educación Pública como por esta Defensoría surtieron el efecto deseado.

## 4. Infraestructura y mobiliario

Este año las preocupaciones fundamentales de padres y madres de familia, estudiantes y docentes, sobre los procesos de pre-matrícula y matrícula, giraron en torno a la falta de capacidad locativa o de cupo en los centros educativos, lo cual derivó en la negación de matrícula a estudiantes por este motivo.<sup>64</sup>

Se retoma así la inquietud señalada en párrafos anteriores, referente a la crítica situación que atraviesan la mayoría de los centros educativos públicos del país debido al déficit en infraestructura y mobiliario. Según datos del Centro Nacional de Infraestructura Educativa (CENIFE) para el curso lectivo del 2000 existe un faltante de 5,000 aulas y más de 10 mil pupitres (170,000 más si se toma en cuenta los necesarios para suplir las 5,000 aulas nuevas, de 34 pupitres cada una) para atender la demanda actual.

La carencia de aulas y pupitres provocó a inicios del presente curso lectivo una verdadera situación de caos y desorden. Trascendió en varios medios de comunicación, que en la primera semana del curso, al menos 12 centros educativos no pudieron iniciar lecciones por problemas de

---

<sup>64</sup> Al respecto se tramitaron como consulta, varias denuncias, las cuales fueron resueltas por medio de gestiones informales (01930-2000-CON de la Escuela Patriarca de San José; 02088-2000-CON del Colegio Nocturno de La Unión; 03021-2000-CON Liceo de Coronado; 02238-2000-CON Escuela República de Honduras, 02235-2000-CON de la Escuela Manuel Ortuño Ospín).

infraestructura, mobiliario o falta de maestros. En otras escuelas y colegios los estudiantes han debido recibir lecciones en aulas improvisadas, instaladas en comedores o salones de actos cívicos de las instituciones. Muchos otros se vieron obligados a cerrar matrícula por falta de cupo, existiendo aún demanda insatisfecha, tales como el Colegio Julio Acosta, el Experimental Bilingüe de la Trinidad de Moravia y el Liceo de Heredia, entre otros. En la Región Educativa 2 de San José, específicamente Desamparados, se hizo necesaria la apertura de un colegio nuevo para poder garantizar el derecho a la educación a más de 200 estudiantes que se quedaron sin matrícula debido a la falta de cupo en los colegios aledaños. La sede de este colegio se ubicó provisionalmente en el Salón Comunal de San Miguel, mientras se construye el edificio permanente.

Por otra parte, la mayoría de las aulas de los 6,164 centros educativos del país se encuentran abarrotadas con una cantidad de estudiantes mayor al permitido. Según parámetros establecidos por el CENIFE, cada estudiante debe gozar de un espacio de 1,5 mts. cuadrados, a efectos de garantizarse un ambiente adecuado en el proceso de enseñanza-aprendizaje; de manera que un aula de 50 o 51 mts. cuadrados - tamaño standard de las aulas en colegios y escuelas del país- tiene capacidad para albergar, en condiciones óptimas un máximo de 33 o 34 estudiantes. Sin embargo, hoy muchas escuelas y colegios imparten lecciones en condiciones de sobrepoblación, llegando a albergar en algunos casos a 40 y más estudiantes por aula, situación que incide directamente en la capacidad de asimilación de la materia y, por lo tanto, en el fracaso escolar y en la deserción. En relación con este problema, la Defensoría tramita el expediente N° 9196-26-00, relacionado con el Liceo Miguel Araya Venegas de Cañas, Guanacaste. Además, los medios de comunicación informaron sobre problemas en este sentido en la Escuela de San Vicente y el Liceo Mario Quirós Sasso, ambos ubicados en el cantón de la Unión, en Cartago.

## **5. Atraso en el Giro de Transferencias del Gobierno**

Otra situación que preocupa a esta Defensoría es el atraso de hasta dos meses en el giro de las transferencias del Estado a las Juntas de Educación y Juntas Administrativas, según lo dispuesto en la Subvención de la Ley N° 6746.

En el Informe Anual de 1998-1999 de la Defensoría de los Habitantes, se realizó un llamado de atención respecto a las serias dificultades económicas que atraviesan la gran mayoría de las instituciones públicas de enseñanza del país y sobre el riesgo que ello implica en la garantía del precepto constitucional sobre la gratuidad y obligatoriedad de la Educación General Básica. Se puso de manifiesto que los recursos asignados por el Ministerio de Educación Pública resultaban insuficientes para afrontar los gastos que debían asumir las instituciones a lo largo del curso lectivo, lo cual ha impulsado a las autoridades de escuelas y colegios a realizar diversas actividades con el fin de allegar los recursos para sufragar aquellas necesidades básicas.

El problema anteriormente descrito resulta aún más preocupante, si se toma en consideración el hecho de que los recursos ordinariamente deben ser girados a dichas instituciones por trimestre vencido. Por otra parte, se trata de un hecho injustificado, pues la programación presupuestaria de los recursos y la asignación de los mismos a los distintos centros educativos es realizada por el Ministerio de Educación Pública con antelación suficiente, justamente para prevenir atrasos como los reportados en el año 1999, los cuales agravan la ya de por sí delicada situación financiera de escuelas, colegios y limitan la capacidad operativa de los centros educativos en perjuicio de los y las estudiantes, además de propiciar la proliferación de prácticas inadecuadas que ya han sido señaladas, como es el caso del cobro obligatorio de cuotas o de derechos de matrícula.

En relación con el atraso de giros la Defensoría de los Habitantes tramitó el expediente N° 7996-26-99, relacionado con el Liceo de Bagaces y la Escuela General Tomás Guardia de la misma comunidad. Sobre este asunto el señor Ministro Leonel Baruch, Ministro de Hacienda, mediante oficio N° DM-2042, adjunta criterio emitido por la Dirección de Asuntos Jurídicos de la Dirección de Presupuesto Nacional. En dicho criterio, se indica en lo conducente: *"Para poder girar a las Juntas Administrativas y a las Juntas Educativas los recursos se requiere del siguiente procedimiento: orden de emisión de pre-planilla, emisión, control y registro de las mismas por parte de la Unidad de Control de la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda que luego elabora la*

*orden para emisión del giro, el cual lo paga la Tesorería Nacional. Sin embargo para esa emisión debe acudir a la programación que realiza el Ministerio y sobre todo a que se cuente con los recursos para enfrentar esa erogación. En caso de los centros educativos mencionados, ya se giró los recursos correspondientes al período 1999"*

Asimismo, en dicha investigación se hace referencia al criterio emitido por la Sala Constitucional en materia de transferencia de fondos públicos por parte del Poder Ejecutivo y se transcribe el siguiente extracto de un voto de dicho órgano: - "...pagar todas las transferencias que aparecen en el presupuesto, sin permitirle hacer valoraciones generales de oportunidad y conveniencia del gasto para la Hacienda Pública, implicaría desconocer la función de administración que constitucionalmente le es atribuida como propia. IV).- El concepto de "autorización presupuestaria", presupone la obligación de la administración de recaudar los ingresos, mientras que no es forzoso utilizar íntegramente los montos de los gastos. Además, por la misma naturaleza de la Ley de Presupuesto, la sala no puede admitir que la simple previsión en ella de una partida específica para un determinado gasto o beneficiario, según sea el caso, transforme el objeto en una ineludible obligación de hacer o haga al beneficiario acreedor de un derecho subjetivo y que el Poder Ejecutivo, como consecuencia y sin causa alguna reconocida, está automáticamente obligado a desembolsar el monto destinado. Como bien lo indica la Contraloría General de la República en su informe a la Sala, la autorización legislativa del límite de gasto no conlleva que la previsión presupuestaria tenga que agotarse íntegramente **y la administración de acuerdo con sus prioridades, comprometerá los recursos económicos con que efectivamente cuente, durante todo el proceso de ejecución del presupuesto"** (Voto No. 0514-95) (El resaltado es propio)-. La negrita es del original

Frente a esta situación es preciso hacer un llamado para que nuestro Sistema Educativo Público, como bastión de nuestra democracia, se ubique en una posición de prioridad, no sólo en el refuerzo de políticas educativas que respondan a las necesidades y exigencias actuales, sino también en la asignación de los recursos necesarios para desarrollarlas y, por supuesto, en el giro oportuno de esos recursos

## 6. Colegios Nocturnos

Desde el año anterior, la Defensoría ha venido señalando la necesidad de una mayor transparencia en la información que el Ministerio de Educación Pública brinda a la población en general y, en particular, a los estudiantes en relación con el futuro de la educación nocturna, cuya demanda ha mermado considerablemente en los últimos años. Según esta cartera, esta situación la convierte en un servicio oneroso para el Estado.

Esto se evidenció en las primeras semanas del curso lectivo del 2000, cuando cientos de estudiantes de la oferta educativa nocturna se volcaron a las calles, ante lo que para ellos significaba el virtual cierre del Liceo de Costa Rica y del Justo A. Facio Nocturnos. Para el Ministerio de Educación Pública se trata de un proceso de traslado de servicios, que consiste en reubicar la mayor parte del personal docente y administrativo de estos colegios nocturnos a otros centros educativos.

Esta medida es justificada por la señora Viceministra de Educación Pública, M.Sc. Zaida Sánchez Moya, quien mediante oficio N° DVM-1321-200, informa lo siguiente:

- El Liceo de Costa Rica Nocturno contaba con una matrícula de 1527 estudiantes, atendidos por 65 docentes técnico administrativos y administrativos.
- A partir de 1998 se notó un importante descenso en su matrícula
- En el año 2000 la matrícula fue de 336 estudiantes.
- Con la baja en la matrícula de un 77%, contábamos con un 63,1% del personal docente y administrativo ocioso o sea asistían al Colegio Nocturno, pero no tenían con quien trabajar.
- Este Despacho, con base en el Reglamento de la Administración de los Recursos Humanos, decidió reubicar todo el personal ocioso, en otras instituciones que imparten educación nocturna en el área metropolitana.
- La mayoría de los colegios nocturnos del país, muestran una deserción del 30.8%.

- Actualmente, la educación nocturna, no representa una opción aceptable para las personas que trabajan en el día y estudian en la noche. La situación del Liceo de Costa Rica Nocturno, la presentan otras instituciones que imparten educación secundaria nocturna.
- La Educación Abierta, se ha constituido en una modalidad muy aceptada por la población que no se encuentra dentro del sistema educativo formal, pues no los obliga a asistir todos los días a clases; inclusive pueden autoformarse y asistir solo a las pruebas nacionales de 4° año y Bachillerato por Madurez y así obtener un título totalmente legal. También pueden contar con el servicio de tutorías que los prepara para las evaluaciones nacionales. Actualmente el 30.6% de la población entre 12 y 19 años o más se encuentra bajo la opción de la Educación Abierta.
- La política de este Despacho ha sido la de fortalecer instituciones de educación secundaria nocturna, con alta matrícula. Ya que una institución con muy poca matrícula no es rentable para el erario público.
- Los pocos estudiantes que aún estamos atendiendo en el Liceo de Costa Rica Nocturno y que no ha sido cerrado, pueden desplazarse a otros colegios nocturnos que prestan un servicio más completo, y además ofrecen la educación abierta."

Sobre este asunto, la Defensoría no cuestiona la necesidad de aplicar los principios de economía y eficiencia del servicio público -previstos en el artículo 5 de la Ley General de la Administración Pública- a la oferta educativa pública, particularmente a la nocturna, a efectos de garantizar su continuidad, y que ésta responda de la mejor manera al fin para el que fue creada en primera instancia.

Sin embargo, sí lamenta que el proceso no se haya dado de una forma más transparente, sin definir claramente el futuro que le espera a esta oferta educativa. De hecho, gran parte del descontento se debió a la toma de decisión sin previo aviso, lo cual impidió que los usuarios pudieran tomar las previsiones del caso y buscaran con tiempo otras opciones. En el caso de los colegios antes citados se informó a los estudiantes el mismo día en que inició el curso lectivo.

## **7. 6% del Producto Interno Bruto para Educación**

En relación con este tema es importante señalar que el artículo 78 de la Constitución Política establece que en la educación estatal el gasto público no será inferior al seis por ciento del producto interno bruto. Con base en este artículo, y de acuerdo con la nueva metodología de cálculo del PIB efectuada por el Banco Central, en donde se establece que el mismo para el año 1999 fue de ₡1 363 597.7 millones de colones, lo cual representó un crecimiento del 8.9%, la Defensoría de los Habitantes solicitó al Ministro de Hacienda, señor Leonel Baruch, mediante oficio N° DH-219-00, informar sobre las acciones que se tomarían par hacer efectivo dicho incremento.

En dicha nota se pone de manifiesto la conveniencia de realizar, a la brevedad posible, las adecuaciones necesarias mediante modificación del presupuesto correspondiente, dada la prioridad que ocupa el tema de la educación en el desarrollo del país.

En respuesta al oficio remitido por la Defensoría, el señor Ministro de Hacienda informa, mediante oficio N° DM-2065, que *"ante la nueva definición del Producto Interno Bruto por parte del Banco Central, se están realizando los estudios en relación con los aspectos legales, técnicos y de posibilidad para continuar cumpliendo con la disposición constitucional mencionada."*

Un balance objetivo acerca del estado de situación que presenta este informe en relación con el anterior, permite reconocer los esfuerzos y avances que se han observado en el último año. Algunos de estos avances son el aumento en un 10% del presupuesto para el sector, que se traduce en una mejoría cuantitativa en subsidios y ayudas económicas a estudiantes de escasos recursos -con las salvedades y observaciones que se realizaron en los respectivos apartados-, la disminución de denuncias presentadas ante esta Defensoría respecto al cobro obligatorio de cuotas de matrícula y también la disminución de la deserción. No obstante lo anterior, de acuerdo con algunos indicadores nacionales e información suministrada por el propio Ministerio de Educación Pública, existen otras áreas que deben ser reforzadas, particularmente la situación de baja cobertura educativa en el Tercer Ciclo y Educación Diversificada, los problemas de insuficiencia de

infraestructura y mobiliario escolares y, por supuesto, la deserción, la cual a pesar de los datos halagüeños correspondientes a 1999 -que indican una disminución del 1,5%-, no deja de ser un tema preocupante.

Finalmente, la Defensoría reitera su compromiso en torno al tema de la educación y, particularmente, la calidad de la educación, el cual, como ya se dijo, continúa siendo un tema prioritario para la Institución. En este sentido, es preciso señalar que el país debe hacer ingentes esfuerzos para revertir aquellas condiciones que continúan poniendo en riesgo el principio constitucional de la Gratuidad y Obligatoriedad de la Educación, frente a las cuales la Defensoría se mantendrá vigilante.

### **C. El Desmantelamiento de los Servicios de Salud.**

La Defensoría reconoce que en el periodo de este informe se han hecho esfuerzos para mejorar la atención de los habitantes. Sin embargo, de nuevo como en otros Informes Anuales, resulta necesario señalar que persisten las acciones de desmantelamiento de los servicios de salud de la Caja Costarricense de Seguro Social las cuales comprometen a corto plazo la vigencia de la seguridad social tal y como está concebida en la Constitución Política.

La falta de mantenimiento y de adquisición de equipo y tecnología es una constante que se repite en la Caja Costarricense de Seguro Social. De nuevo es necesario señalar que a pesar del creciente desarrollo de la tecnología médica de la Caja, dicho avance contrasta dramáticamente con la capacidad institucional de resolver los problemas que se presentan en los servicios médicos, cuando dicha tecnología falla por motivos fundamentalmente relacionadas con la falta de mantenimiento de equipos. Esta situación produce la suspensión de los servicios de salud a los habitantes, frente a lo cual la Caja adopta medidas de contención que normalmente consisten en la compra de servicios médicos al sector privado.

Resulta contradictorio y preocupante constatar que el monto presupuestado para 1999, en inversiones en la División de Salud es un 16.4% menor que lo que se presupuestó para 1998.<sup>65</sup>

La Defensoría constató que varios servicios de diagnóstico médico suspendieron su labor por motivos de fallas en la tecnología médica. Se acredita de nuevo que a la compra de servicios en Oftalmología Quirúrgica, Patología y Radioterapia, se suma la compra de servicios de las especialidades relacionadas con la Cardiología. Esta situación encuentra su causa -como se ha señalado en repetidas ocasiones- en el incremento y complejidad de la demanda de servicios de la salud por parte de los habitantes frente a la falta de previsión de medidas institucionales tendientes a evitar que el recurso material y el equipo para el diagnóstico y el tratamiento médico se tornan insuficientes y obsoletos.

#### **1. Servicios de Cardiología**

En cuanto a los servicios de cardiología, conforme con las recomendaciones de la Oficina Panamericana de la Salud (OPS), antes de la aparición de nuevas tecnologías en el diagnóstico y atención de los problemas cardíacos, era necesario un cardiólogo por cada 100,000 habitantes. Hoy en día, producto del avance tecnológico, dado que éste ha generado subespecialidades en cardiología, es necesario un cardiólogo por cada 50,000 personas. Se estima que en Costa Rica se cuenta con unos 60 cardiólogos, de los cuales sólo la mitad labora para Caja.<sup>66</sup>

La dificultad de las personas en el acceso a los centros de salud por motivos de distancia y la falta de especialistas para el acceso a los servicios de cardiología, sobre todo en zonas rurales es un problema preexistente a la falta del recurso tecnológico en cardiología. Algunos hospitales de las zonas rurales carecen de cardiólogos como el Hospital de Turrialba y el Hospital de Guápiles,

<sup>65</sup> Fuente: Dirección Actuarial y de Planificación Económica de la CCSS, al 31 de diciembre de 1999.

<sup>66</sup> Entrevista telefónica con el Dr. Rolando Cruz, Jefe del Servicio de Cardiología del Hospital Calderón Guardia.

por lo tanto la población rural se enfrenta a una desigualdad en el tipo de atención médica frente a la población urbana.<sup>67</sup>

A este respecto, en el Hospital San Juan de Dios se realizó una evaluación sobre el estado electro-mecánico y electrónico del equipo del Laboratorio de Hemodinamia (Informe AHC-365-A-98 del 7 de octubre de 1998) en el que se señala que la Caja ha demostrado una falta de planificación por no sustituir en forma oportuna la tecnología obsoleta, lo cual va en detrimento de la calidad, eficiencia y eficacia de la atención del servicio. Dicho informe señala que la situación imperante en el Servicio de Hemodinamia hace cuestionable la calidad de la atención. Específicamente, la grave situación en la nitidez y confiabilidad de los exámenes obliga a no postergar la decisión de iniciar los trámites administrativos tendientes a darle mantenimiento al equipo y, si fuera el caso, sustituir el equipo pues actualmente presenta situaciones claras y comprobadas de obsolescencia tecnológica.

Dicha evaluación estableció las siguientes recomendaciones:

*“1.- Que la Gerencia de División Médica inicie procedimientos administrativos pertinentes en torno a la viabilidad de sustituir el equipo de laboratorio de hemodinamia. Además se debe solicitar un inventario a nivel nacional sobre los diferentes equipos especializados con el fin de establecer las condiciones de funcionamiento presente y futuras, considerando los posibles problemas de exámenes seguros, confiables y nítidos, así como los efectos que podría ocasionar el problema del año 2000 en esta clase de equipos electrónicos.”*

*2.- Que la Gerencia de División Médica establezca lineamientos técnicos orientados a valorar la sustitución de equipo obsoleto tecnológicamente. No obstante que este apartado está orientado a los equipos médicos especiales, la obsolescencia tecnológica se presenta en diferentes clases de equipos, razón suficiente que justificar la creación de directrices pertinentes y oportunas.*

*3.- Que la Administración del Hospital San Juan de Dios gire solicitud a la Contabilidad General para que el equipo angioscopio de rayos equis del Servicio de Hemodinamia se registre contablemente según valor original al que deben efectuárseles los ajustes del caso por la depreciación que ha tenido del año 1982.”*

Como respuesta al cumplimiento de las recomendaciones de dicho estudio, mediante oficio N° 2544-DG-99 del 24 de setiembre de 1999, la Dirección Médica del Hospital San Juan de Dios informó a esta Defensoría que desde hacía seis meses el servicio de hemodinamia se encontraba suspendido, razón por la cual se estaba tramitando la compra de un nuevo equipo por parte de la Gerencia de Operaciones de la Caja Costarricense de Seguro Social.

La Jefatura del Servicio de Cardiología del Hospital Dr. Calderón Guardia informó a esta Defensoría que dicho centro hospitalario no cuenta con el equipo de Hemodinámica que se requiere y, que en ese sentido se debe solicitar la colaboración de los Hospitales México y San Juan de Dios, los cuales tampoco pueden ya prestar este servicio de apoyo al Hospital Dr. Calderón Guardia, razón por la cual estos estudios son actualmente solicitados a clínicas particulares mediante el sistema de compra de servicios.

El mismo informe rendido a esta Defensoría por el Hospital Dr. Calderón Guardia hace referencia a la inexistencia del equipo que se requiere para el diagnóstico del Síncope. Es decir se trata del llamado Tild-Test (Prueba de Inclinación) y el EEF (Estudio Electrofisiológico). Conforme se señala, la posibilidad de realizar estas pruebas es limitada para la población dado que *“los únicos cardiólogos con certificación para realizar estas pruebas mencionadas son las Cardiólogas (...) y (...) en Costa Rica. En Panamá, en el Salvador y en Guatemala hay un Cardiólogo con esas características pero no pueden realizar dichos estudios por requerirse un segundo cardiólogo y no tienen la infraestructura como tampoco la tienen la Caja Costarricense de Seguro Social y obviamente nuestro hospital. En Centroamérica sólo existe un equipo de Electrofisiología y Síncope que es privado.”*

---

<sup>67</sup> Dr. Rolando Cruz .Entrevista.

En resumen, el Hospital Dr. Calderón Guardia carece de los siguientes equipos especializados:<sup>68</sup>

- Unidad coronaria
- Equipo de Hemodinámica
- Estudio Electrofisiológico.

Se ha constatado que en el Hospital Dr. Calderón Guardia muchos pacientes necesitan realizarse una angioplastia, una operación del corazón, la realización de estudios electrofisiológicos, y muchos otros la atención de arritmias cardíacas.<sup>69</sup> Muchos de estos pacientes esperan por varios días para ser atendidos mientras están internados en los hospitales de la Caja, aumentando innecesariamente los costos de atención.

Conforme con una serie de reportajes publicados en medios de prensa nacional se ha puesto en evidencia la carencia de otro tipo de equipo especializado. Los angiógrafos<sup>70</sup> o equipos para la detección de las obstrucciones de las arterias coronarias constituyen otro instrumento de diagnóstico carente en los hospitales de la Caja dado que dejaron de funcionar los únicos que existían.

Frente a esta situación la Caja ha adoptado como medida de resolución -al igual que para los diagnósticos por hemodinamia-, la compra de servicios particulares, en especial a las clínicas particulares, con un costo elevado para la institución, que según lo informa la prensa escrita, es de unos 172,000 colones por persona<sup>71</sup>, con un costo sólo por parte del Hospital Dr. Calderón Guardia de 250 millones de colones, según lo informa la Dirección Médica de ese hospital.

Dicho pago por la compra de servicios a las clínicas particulares resulta más elevado que la adquisición misma por parte de la Caja Costarricense de Seguro Social del equipo que se requiere. Esta situación ha sido de anterior conocimiento y constatación por parte de esta Defensoría en anteriores informes para los casos de la compra de servicios en cirugía oftalmológica y radioterapia.

Con el propósito de solventar este problema las Autoridades de la Caja realizaron la compra de tres angiógrafos portátiles, uno de los cuales se encuentra actualmente en el Hospital Dr. Calderón Guardia conforme con recientes informes de la respectiva Dirección Médica. Sin embargo, las necesidades no son sólo de equipo, sino también el recurso humano especializado es escaso y, por lo tanto, también insuficiente para atender la demanda de casos que se presentan.

Con el fin de proponer soluciones a los problemas de los servicios de cardiología y a solicitud de esta Defensoría, la Caja conformó una comisión encargada de evaluar dicha situación y proponer soluciones. Dicha comisión señala que ya se encuentra elaborado el informe el cual no ha sido remitido aún a la Gerencia Médica de la Caja.

El resultado de la labor de dicha comisión no fue suministrado a esta Defensoría a la fecha de este informe anual de labores. Sin embargo se señala que se están presentando propuestas novedosas en el campo de la atención de la cardiología.

En éste, como en otros campos de especialidades médicas, es necesario señalar que el fortalecimiento de los servicios de salud no debe ser sólo en cuanto al equipo y la tecnología, pues el recurso humano, el más necesario, debe ser incrementado, capacitado e incentivado

---

<sup>68</sup> Dr. Rolando Cruz. Entrevista.

<sup>69</sup> Rolando Cruz Gutiérrez. Entrevista.

<sup>70</sup> **Angiocardiografía:** Visualización radiológica de las arterias, las venas o las cavidades cardíacas, después de la inyección de un medio de contraste, con el fin de delimitar la anatomía, la presencia de lesiones o la dirección del flujo sanguíneo. **Fuente:** Manual de Medicina de la Merck Sharp & Dohme de España, S.A. Madrid, España

<sup>71</sup> Oficio No HDRACG-J-093-05-99 de 1999.

## 2. Servicios de Resonancia Magnética y Gammacámara:

En el Hospital San Juan de Dios se constató la suspensión del servicio resonancia magnética durante el segundo semestre de 1999 por carencia del mismo y falta de presupuesto. Con el fin de solucionar el problema la Caja autorizó la compra de servicios a las clínicas particulares.

Una situación similar se presentó en el Hospital México cuando se descompuso la gammacámara o servicio de Gama Oseo, equipo empleado con mucha eficacia en la detección de tumores metastásicos. Este equipo tiene 12 años y la fuente de referencia del equipo señala que su vida útil es de 10 años.

Se informó a la Defensoría que la reparación del Gama Oseo es muy costosa, sobre todo porque este equipo no tiene Casa Representante Extranjera en Costa Rica. Hace dos años se le había dado mantenimiento por ELS/MS de México, pero esta empresa fue absorbida por otra que no tiene representación en Costa Rica.

Se constató además que a pesar de que en el Hospital San Juan de Dios hay una gammacámara moderna, no es posible referir a los pacientes del Hospital México por motivo de los límites de la capacidad de dicho equipo. Por la misma razón estos pacientes no pueden ser atendidos en el Hospital Calderón Guardia donde hay también largas listas de espera y el equipo se encuentra obsoleto.

Con el fin de atender dicho problema desde hace dos años, las autoridades del Hospital México han solicitado a la Junta Directiva y la Gerencia Médica de la Caja la adquisición de una nueva gammacámara sin que a la fecha el problema haya sido resuelto.

Esta situación se complica en razón de que, a diferencia de los otros casos, no existen servicios de gammacámara en clínicas privadas por su elevado costo (\$ 450,000) y, en segundo lugar, en razón de que la Caja señala no contar con el presupuesto ordinario requerido para la adquisición y mantenimiento de las gammacámaras para el año 2000. Por este motivo, la disposición presupuestaria con ese fin podrá tenerse hasta el 2001.

Finalmente esta Defensoría ha tenido conocimiento de que fue suspendido en el mes de mayo de 2000, el servicio del equipo de Tomografía Axial Computarizado (TAC) del Hospital México debido a una falla en su funcionamiento y que por esta razón sólo se estarán atendiendo casos de emergencias.

En razón de lo anterior, resulta necesario concluir en primer término que el derecho a la equidad<sup>72</sup> en la atención médica se ve afectado entre pacientes de los distintos hospitales de la Caja en razón de las diferencias detectadas en cuanto al funcionamiento de servicios de diagnóstico médico. De este modo, no sólo se ve afectado el derecho a la igualdad de los servicios de atención médica, sino también el derecho de contar con tecnología disponible para asegurar un servicio eficiente<sup>73</sup> y efectivo<sup>74</sup> en términos de satisfacción del usuario y en términos de Salud Pública dada la probabilidad de que la insuficiencia o lo inapropiado del equipo médico no permitan establecer diagnósticos certeros y definitivos y, con ello afectar la salud de los pacientes y luego incrementar los indicadores de morbi-mortalidad de las enfermedades, sobre todo del cáncer como el presente caso.

En términos macroeconómicos es probable que los costos producidos por la cantidad de Años Potenciales de Vida Perdidos (APVP)<sup>75</sup> de muchas personas que pudieran ser diagnósticas y

<sup>72</sup> En Salud Pública el principio de **equidad** pretende alcanzar el objetivo de reducción de diferencias evitables y la provisión igualitaria de servicios para toda la población. Es un concepto vinculado a la igualdad en la calidad de los niveles de atención, igualdad de recursos per cápita, igualdad de acceso de utilización de servicios respecto de las necesidades.

<sup>73</sup> **Eficiencia:** Principio normativo de la economía de la salud que se refiere a la producción de los bienes y servicios que la sociedad valora más al menor costo social posible

<sup>74</sup> **Efectividad:** Grado en que se alcanza un determinado impacto, resultado, beneficio o efecto real a causa de la aplicación práctica de una acción bajo condiciones habituales.

<sup>75</sup> Los años de vida potencialmente perdidos son los años de vida que se pierden a causa de una muerte prematura antes de una edad arbitrariamente establecida. El indicador de años de vida perdidos puede utilizarse para

atendidas a tiempo y que murieran prematuramente sean más elevados que los costos de adquisición y mantenimiento del equipo médico obsoleto o descompuesto. La inversión en equipo de detección temprana y eficaz de las enfermedades produce un resultado que, mirado desde la perspectiva de los indicadores influye, entre otros, en la morbi-mortalidad y en la tasa de utilización hospitalaria y, desde una perspectiva económica, influye en un beneficio directo al producirse un ahorro de costos institucionales.

Fuera del ámbito hospitalario, los beneficios en la calidad de vida de la población, en el aumento de la productividad laboral y las consecuencias para un país de contar con población sana son obvias, pero de necesario recordarlas.

Finalmente, como en otras oportunidades, se constata además la falta de previsiones presupuestarias, de mantenimiento y de sustitución de equipo cuando se producen situaciones deficitarias o inadecuadas del equipo médico de los hospitales. Además, como sucede en estos casos se suspende un servicio de salud que debe ser continuo en razón de los bienes jurídicos tutelados y su importancia, tal y como de manera reiterada lo ha señalado esta Defensoría: *"(...) la suspensión parcial o total del servicio, sea de especialización o atención general, representa una abierta y evidente violación de los derechos básicos de todo ser humano que no resulta admisible bajo ninguna circunstancia."*

Por otra parte, de nuevo es necesario recordar que en criterio de la Defensoría de los Habitantes la compra de servicios es una medida de gestión de apoyo para enfrentar la crisis que pueda presentar una determinada prestación, con lo cual al desaparecer la situación que la generó, la contratación del servicio prestado por los terceros particulares debería ser concluida, o al menos, planificada, reglamentada y controlada en caso de constituirse como una nueva forma de gestión.

El artículo 73 de la Constitución Política dispone que la Caja Costarricense de Seguro Social recibe por delegación la facultad del Estado Costarricense de administrar los fondos destinados para financiar la seguridad social. Sobre esta competencia sostuvo la Sala Constitucional que "la misma Constitución determinó que sea la Caja Costarricense de Seguro Social la institución encargada de administrar y gobernar lo seguros sociales lo que incluye el cobro de la contribución forzosa que deben hacer los patronos y trabajadores a fin de financiar el régimen y además la forma de cobro se aplica en igualdad de condiciones a todos los administrados que se encuentren en mora con la institución" (Voto N° 3853-93). A pesar de que el literal del artículo 73 dispone que los fondos de los seguros sociales no pueden ser utilizados ni transferidos, ni empleados en finalidades distintas a las reservas de los seguros sociales, la Defensoría llama la atención de que nuevamente este año, en una clara contradicción con este principio y con la solidaridad social que es fundamento de este régimen, según datos de la Contraloría General de la República, la Caja continúa operando con un superávit, que al 31 de diciembre de 1999, era de ₡19,300 millones<sup>76</sup>, siendo inclusive mayor en un 40% con respecto al del año anterior.

### **3. Compra de medicamentos**

La compra y abastecimiento de medicamentos es un tema que se suma a los nuevos problemas de la Caja Costarricense de Seguro Social. Sin bien es cierto el no suministro de medicamentos a la población se había presentado con anterioridad, luego de la aprobación del Reglamento sobre Refrendos de Contrataciones publicado en la Gaceta N° 28 del 9 de febrero de 2000, la Caja ha tenido que enfrentar situaciones de desabastecimiento de productos farmacéuticos, equipos e implementos médicos debido a que en dicho reglamento se establecen dos nuevas regulaciones que inciden en el procedimiento en la contratación administrativa, cuyas implicaciones no han podido ser enfrentadas por la Institución.

Por una parte, se establece que no basta con que se autorice la "orden de compra" para que se considere formalizado el contrato, sino que es necesario que se produzca un acto de

---

calcular el número estimado de pérdidas debidas a cada una de las causas de muerte. Tiene la utilidad de poder medir el impacto de una enfermedad en una comunidad.

<sup>76</sup> Liquidación Presupuestaria de la Caja Costarricense de Seguro Social al 31 de diciembre de 1999 presentada ante la Contraloría General de LaRepública

oficialización de mismo. Este contrato debe ser firmado por el apoderado generalísimo de la Casa Representante Extranjera del bien que está adquiriendo la Caja, y una Autoridad de la Caja con suficiente capacidad conforme con la Ley de Desconcentración Hospitalaria que puede ser, según el caso, cualquier Gerencia de la Caja, la Junta Directiva de la Caja o una autoridad hospitalaria cuando se justifique por motivos excepcionales de emergencia o de especial urgencia.

En segundo término, una vez suscrito el contrato pactado, debe ser enviado al Departamento Legal de la Institución si el monto del mismo oscila entre los 6 y los 25 millones de colones, o ser remitido a la Contraloría General de la República -con propósitos de verificación- cuando el monto del mismo supera los 25 millones de colones.

En razón de la inclusión de estos dos nuevos requisitos, la Caja Costarricense de Seguro Social enfrenta un problema con el abastecimiento de medicamentos y otros productos o implementos médicos. En especial, se ha constatado que muchos medicamentos se están agotando mucho antes de que sean aprobadas las nuevas compras. Esto obliga a la Caja a ampliar el periodo de reposición de inventarios hasta por tres meses más que como se hacía antes de la aprobación de la citada reglamentación o bien, que la frecuencia de la compra de productos sea mayor dado que se presentarían compras de productos por un valor inferior a los 25 millones de colones y, con el fin de no afectar los inventarios de seguridad, realizar constantes contratos que aseguren el almacenamiento de productos de forma permanente.

Ambas situaciones representan para la Caja un incremento en los costos financieros por abastecimientos de productos destinados a la atención médica de la población como son los medicamentos y las vacunas. Estas últimas, como en años anteriores, han debido ser desechadas por motivo de vencimiento del plazo de efectividad debido a que su compra se realizó sin tomar en cuenta las proyecciones de utilización.

La situación se torna más seria cuando se trata de medicamentos de primera línea y de clase A, cuya ausencia puede poner en riesgo la salud de los pacientes que lo requieren y sobre todo en casos de emergencia como el ENALAPRIL 20, medicamento para el control de presión. El cual ha presentado importantes periodos de desabastecimiento y suministro a la población desde setiembre de 1999 hasta febrero de 2000.

Dicha situación generó que la Dirección de Recursos Materiales de la Caja tuviera que financiar a todas aquellos centros de salud que solicitaron autorización para la compra de Enalapril de 20 mg. de forma extraordinaria, como fueron el Hospital Dr. Calderón Guardia, Hospital San Francisco de Asís, Clínica San Joaquín, Clínica Valverde Vega, Hospital La Anexión, Clínica de Barranca y Clínica de Siquires, por un monto de 20,537,011. 25 colones.

#### **D. Caso de Pacientes Sobreirradiados**

En marzo de 1997, la Defensoría de los Habitantes conoció el caso de 115 pacientes que resultaron sobreirradiados en el servicio de radioterapia del Hospital San Juan de Dios. Dicho caso se encuentra permanentemente abierto en la agenda de la Institución, no sólo por las implicaciones humanas, sino por la permanente llamada de atención en cuanto al buen manejo de los equipos médicos.

En el año de 1999, un equipo de expertos de la Organización Internacional de Energía Atómica, valoró a los pacientes en dos oportunidades: la primera en julio del año 1997, y la segunda en octubre de 1999, y estudiaron las autopsias realizadas a efecto de establecer la causalidad entre la dosis de radiación recibida y la causa de muerte.

Actualmente sobreviven 41 pacientes y han fallecido 74. En las autopsias realizadas se han acreditado las lesiones y afectación por sobreirradiación.

Se han tramitado 12 procesos sucesorios en colaboración con el Dr. Francisco Luis Vargas Soto, para aquellos pacientes que fallecieron sin recibir el monto aprobado como indemnización. Cabe aclarar que estos casos corresponden a familias de muy escasos recursos y que, a

través de este convenio, no tienen que pagar honorarios de abogados. De éstos la mitad de los procesos fueron concluidos y las familias han recibido el monto de la indemnización correspondiente.

Se otorgaron 19 pensiones del Régimen Contributivo, 11 por el régimen de Invalidez, 3 por el de Vejez y 5 beneficiarios de pacientes por muerte. Del Régimen No Contributivo se beneficiaron 38 familias. Con el cambio de Administración dejó de aplicarse el trato preferente para los afectados en los servicios de atención, quedando inaplicable el carné otorgado al efecto.

La Defensoría de los Habitantes editó y repartió a lo largo de 1999 y lo que va del 2000, información técnica obtenida del grupo de expertos a los médicos que atienden a los pacientes que sobreviven, tanto en la especialidad de odontología y, específicamente en el Hospital Calderón Guardia, por brindar un servicio especializado, así como a los servicios de neurología de los distintos hospitales. A su vez, se entregaron copias de los informes de los expertos internacionales en los que se indica una proyección clínica de la evolución de los pacientes sobreirradiados al cuerpo médico que está actualmente atendiendo a estos pacientes.

Actualmente se tramita la investigación del caso en el ámbito penal, por parte de la fiscalía de Cartago bajo el Expediente N° 97-000347-201-PE, no se ha fijado fecha de juicio.

#### **E. La Calidad del Servicio de Transporte Remunerado de Personas: de la Queja a la Reglamentación**

En el Informe de Labores del periodo marzo-abril de 1997, la Defensoría de los Habitantes definió como una de sus prioridades “la necesidad de concebir la prestación de los servicios públicos como un medio para la satisfacción de los derechos fundamentales de los Habitantes.”<sup>77</sup> A partir de ese planteamiento se determinó que esa satisfacción de derechos proviene de la universalidad, continuidad y eficiencia de los servicios públicos, la razonabilidad, transparencia y legalidad de sus tarifas, la participación de los usuarios en la formulación de las características del servicio y en la **calidad** de éste.

En varios Informes Anuales la Defensoría ha denunciado las deficiencias en la calidad de uno de los servicios más necesarios para la vida y desempeño laboral de la gran mayoría de los habitantes: el transporte público, específicamente en su modalidad de autobuses, busetas y microbuses. En el Informe Anual 1997-1998 la Defensoría se impuso como meta “llevar a primer plano de discusión el tema de la calidad de este servicio público”<sup>78</sup> y, de esa forma, transformar la queja de miles de habitantes que “ven aumentar las tarifas del servicio de transporte público sin encontrar un correlativo en la calidad del servicio que reciben”,<sup>79</sup> en planteamientos concretos que permitieran que la relación tarifa-calidad fuera una realidad.

La calidad del transporte remunerado de personas refiere a un conjunto de características que el servicio debe reunir para satisfacer las necesidades de los usuarios: buen estado físico y mecánico de las unidades; cumplimiento de horarios y frecuencias; respeto de paradas y modalidades de servicio; comodidad; seguridad; trato cortés a los usuarios. En múltiples foros la Defensoría insistió en que tales características deben estar necesariamente reflejadas en el régimen tarifario y regulatorio del servicio. En las audiencias públicas tarifarias, la Defensoría plasmó su oposición a que los aumentos tarifarios siguieran desligados de la calidad del servicio.

Sin embargo, el tema de la calidad del transporte se encontró con dos grandes escollos. El primero, un marco regulatorio disperso, obsoleto e incompleto que no sólo no permite a la Autoridad Reguladora sancionar con bajas tarifas a una ruta con deficiencias en la calidad del servicio, sino que – además- ni siquiera define qué se entiende por “calidad” ni cómo se mide. El segundo escollo es la ineficiencia del Ministerio de Obras Públicas y Transportes en la regulación y fiscalización del transporte que, en la mayoría de los casos, ha dejado impunes y sin ulteriores consecuencias las infracciones a las condiciones del servicio.

---

<sup>77</sup> Informe de Labores, 22 de marzo-30 abril de 1997, p. viii

<sup>78</sup> Informe Anual 1997-1998, p. 73

<sup>79</sup> Idem

La insistencia con que la Defensoría puso en evidencia ante la opinión pública y las autoridades el problema de la calidad del servicio del transporte, trajo consigo las reacciones más diversas: algunos empresarios señalaban no ser responsables de las deficiencias y más bien las achacaban al Ministerio de Obras Públicas y Transportes; éste, por su parte, señalaba que carecía de recursos y que ni siquiera existía un concepto inequívoco sobre "qué es la calidad del servicio". La Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, a su vez, señalaba que si bien tiene la competencia para velar por la calidad, hay aspectos que escapan de su esfera como por ejemplo el cumplimiento de horarios y frecuencias, parte esencial del servicio.

La discusión llevó a la Defensoría a liderar un acercamiento entre las instituciones relacionadas para trabajar en el tema, empezando por lo más elemental: la definición y concreción del concepto "calidad del servicio", hasta ese momento indefinido y con múltiples interpretaciones. Producto de una labor conjunta entre el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (Dirección de Planeamiento del Transporte), Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (Dirección de Aguas, Saneamiento y Transporte) y la Defensoría de los Habitantes (Dirección de Asuntos Económicos), en octubre de 1998 se hizo público el documento "*Calidad del Servicio en el Transporte Remunerado de Personas: propuesta de lineamientos para su regulación, documento para discusión*". Este trabajo delineó los elementos conceptuales que forman parte del problema de la definición del concepto "*calidad del servicio*" y señaló la necesidad de que se promulgara un "*Reglamento de Calidad del Servicio del Transporte Remunerado de Personas*", que llegara a formar parte de los futuros contratos de concesión del servicio, básicamente en los aspectos de: eficiencia empresarial, eficiencia operativa, nivel de satisfacción del usuario y estado de la flota.

Este trabajo coincidió con el inicio del vencimiento de buena parte de las concesiones de transporte remunerado de personas en el Área Metropolitana (proceso que se aceleraría en el año 2000) y con la iniciativa del Ministerio de Obras Públicas y Transportes de aprovechar esos vencimientos para reestructurar el transporte metropolitano mediante la llamada "*Sectorización*". Así, en febrero de 1999 dicho Ministerio emitió el Decreto Ejecutivo N° 27636-MOPT, "*Reglamento sobre Políticas y Estrategias del Transporte Público Remunerado de Personas por Autobuses urbanos*" que incluía parámetros de evaluación de las empresas desde la perspectiva de la calidad del servicio. Esta resultó una excelente coyuntura para continuar el esfuerzo de ligar a los contratos de concesión el cumplimiento de condiciones de calidad y establecer mecanismos para evitar la impunidad de los incumplimientos.

Con base en lo anterior surgió la idea de diseñar un "*modelo de evaluación de la calidad del servicio de transporte remunerado de personas*" que permitiera medir de forma objetiva esa "calidad". Por ello, a instancias del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), a principios de 1999 esta iniciativa se incluyó en el marco del Convenio Interinstitucional "*Programa Aire Limpio y Transporte*" MOPT/GTZ. Se conformó una Comisión Interdisciplinaria que continuó con el esfuerzo y que contó con el aporte de los representantes de las Cámaras Nacional y de San José de Transportistas, que participaron activamente en la etapa inicial de este proceso.

Conforme se fueron necesitando nuevos aportes técnicos, se incorporaron a la nueva Comisión funcionarios de la Dirección General de Ingeniería de Tránsito, Área de Transportes, Contraloría de Servicios, Consejo de Seguridad Vial (todos del MOPT) y el Instituto de Estudios en Población de la Universidad Nacional (IDESPO). Para ese momento en la Comisión participaban abogados, administradores, ingenieros y estadísticos con la finalidad de elaborar una propuesta para un "Modelo de la Evaluación, Medición y Calificación del Transporte Remunerado de Personas". Este Modelo vendría a establecer, por primera vez, y de forma técnica y objetiva, qué significa el concepto "calidad del servicio" y cómo medir esa calidad de manera que los resultados permitan la toma de decisiones empresariales, de la Administración Pública y de los mismos usuarios para la mejoría del servicio.

Después de más de un año de trabajo, la Comisión Interinstitucional concluyó la propuesta del Modelo. Esta labor implicó la elaboración teórica de los elementos que componen la calidad del servicio a partir de la experiencia de la Defensoría, el MOPT y la ARESEP por las quejas e investigaciones por mal servicio, pasando por el planteo matemático de fórmulas para medir algunos elementos específicos y llegando hasta la recolección de información de primera mano aplicando encuestas directamente a los usuarios. De ese trabajo en equipo, surgió lo que la Comisión llamó el "Sistema para la Evaluación y Calificación de la Calidad del Transporte Remunerado de Personas" cuyo objetivo es la creación de un instrumento de carácter técnico, objetivo, único, aceptado y aplicado por las entidades públicas correspondientes, y conocido por los operadores y los usuarios, que permita calificar la calidad del

servicio de transporte público colectivo separando las áreas de responsabilidad de las partes involucradas con la prestación del servicio, o sea, la Administración y los Operadores. El Sistema permite otorgar una calificación global de cada ruta según las categorías "muy buena, regular, mala y muy mala. el cual consta de 3 elementos: el "Modelo de Evaluación de la Calidad del Servicio", el "Manual de Procedimientos para la aplicación del Modelo" y el "Reglamento".

A continuación se describe brevemente cada uno de estos elementos:

## 1. El Modelo

Es el fundamento conceptual de los aspectos específicos que determinan la calidad del servicio. Reconoce que bajo el sistema en que opera el transporte colectivo en Costa Rica, la calidad del servicio de cualquier ruta depende no sólo del operador responsable por ella, sino además de otros actores, a saber, la Administración y de los mismos usuarios. En virtud de lo anterior, estos criterios, que son los que permiten calificar objetivamente la calidad del servicio de transporte colectivo, han sido agrupados con base en esos tres campos de responsabilidad, aunque solamente dos se miden y califican: la Administración (Criterios A) y el Operador (Criterios O). La responsabilidad de los usuarios (especialmente referida a daños en las unidades) es difícil de medir y poco significativa, por lo que no se mide.

Los **Criterios A** son: Nivel de congestión vial, Deficiencias en el recorrido, Calidad de la vía, Infraestructura en Paradas, Formación y Capacidad de Respuesta del MOPT. Los **Criterios O** son: Cumplimiento de frecuencias y horarios, Nivel de Ocupación, Cumplimiento de la Flota autorizada, Mantenimiento de las Unidades, Capacitación de los choferes, Información al Usuario y existencia de una Contraloría de Servicios Interna.

Estos criterios fueron escogidos a partir de las experiencias de la Defensoría y de las demás instituciones integrantes de la Comisión Interinstitucional - que en mucho reflejan el sentir de los usuarios en cuanto a quejas por mal servicio se refiere - y las sugerencias de las Cámaras de Transportistas que participaron inicialmente en la Comisión. Sin embargo, se consideró necesario poner a prueba en la realidad la bondad y aplicabilidad del referido modelo mediante la ejecución de un denominado "Plan Piloto", que permitió a la Comisión lograr la Validación y la Calibración del Modelo. En el primer caso, se buscaba mostrar si los parámetros o aspectos contenidos en el modelo son aproximadamente los mismos que interesan al usuario del servicio. En el segundo, se buscaba otorgar a los catorce criterios considerados por el modelo su peso relativo, o sea, su valor para la determinación de la calificación del servicio. Se pensó originalmente que los resultados arrojados por las consultas directas a los usuarios podrían compararse con los resultados estimados con el modelo, calculados en primera instancia sin considerar directamente esta opinión del público. Con satisfacción, la Comisión verificó posteriormente la coincidencia entre ambos resultados.

El Plan Piloto consistió en aplicar una encuesta a dos rutas determinadas, suficientemente representativas del sistema de transporte colectivo del Area Metropolitana. Se decidió utilizar, no sólo para efectos de la aplicación de la encuesta, sino para todo el Plan Piloto, a las rutas de San José a Pavas (14 D y 14 Bs) y de San José a San Isidro de Coronado (142-143). Todo el proceso necesario para realizar esta encuesta, desde el diseño del instrumento respectivo hasta la valoración de sus resultados, se describe a continuación:

### a. Diseño del Instrumento de Entrevista

A partir de la experiencia de muchos de los integrantes de la Comisión en este particular, se decidió realizar una encuesta tipo entrevista, directamente aplicada a usuarios de las rutas escogidas; se discutió además la conveniencia de realizar la entrevista a los usuarios en la parada de abordaje o desabordaje o en el vehículo.

## **b. Aporte de la Entrevista**

El grupo de trabajo fue fortalecido con expertos en estadística, que apoyaron no sólo la realización de la encuesta, sino también su procesamiento y valoración posterior. En abril se incorporaron al grupo representantes del Consejo de Seguridad Vial (CSV) y del Instituto de Estudios sobre Población (IDESPO) de la Universidad Nacional (UNA). Las actividades en este momento fueron:

- Revisión del instrumento preparado por la Comisión,
- Definición del marco muestral,
- Diseño de la muestra,
- Validación del instrumento in situ,
- Capacitación del equipo de encuesta,
- Coordinación y realización de la encuesta en ambas rutas,
- Valoración y presentación de los resultados,
- Formulación de alternativas de comparación de las variables y sus frecuencias

## **c. Prueba del Instrumento de Entrevista in situ**

Con la intención de valorar la idoneidad del formulario de encuesta desarrollado, se llevó a cabo una prueba del mismo en horas pico de la mañana. Dicha valoración de la idoneidad del instrumento no sólo se circunscribió a la comprensión por parte de los encuestados de las preguntas, sino además a la duración total de la encuesta, ubicación óptima para la realización de ella (en la parada o en el autobús), entre otros. Todos los miembros de la Comisión Interinstitucional participaron en la recolección de la información. Por la Defensoría participaron las representantes de la Dirección de Asuntos Económicos ante la Comisión y personal de la Dirección de Control de la Gestión Administrativa.

Una vez validado y calibrado el Modelo, la Comisión determinó que estaba listo para ser dado a conocer a los diferentes sectores involucrados en el transporte remunerado de personas y ser regulado por un futuro “Reglamento para la Evaluación y Calificación del Servicio”.

## **2. El Manual de Procedimientos**

Es la descripción técnica de la forma en que se califica la calidad según cada aspecto del Modelo. Está compuesto por un compendio de formularios y la metodología para su aplicación. Está diseñado de tal forma que pueda ser aplicado tanto por funcionarios del MOPT como por peritos especialmente contratados por los empresarios para realizar estudios sobre la calidad del servicio de una ruta determinada. Incluye el formulario de encuesta a los usuarios que debe realizarse cada vez que se evalúe la calidad de un servicio en particular.

## **3. El Reglamento**

Cuando inició el análisis del tema de la calidad del servicio de transporte remunerado de personas, la Comisión determinó que la normativa vigente, como la Ley Reguladora del Transporte Automotor, la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, la Ley de Tránsito y el resto de la normativa aplicable, no ofrece instrumentos de conceptualización ni regulación de la calidad del servicio; mucho menos cómo se mide y, definitivamente, no establece cómo sanciona a aquella empresa que no cumple con condiciones de calidad. También fue necesario reconocer que por el momento no se cuenta con mecanismos que permitan castigar las deficiencias en calidad con una sanción tarifaria y que cualquier intento de sancionar sin previa ley podría acarrear problemas de constitucionalidad.

Los vacíos y lagunas legales existentes debieron ser llenados en la medida de lo posible por la Comisión y, al menos por el momento, descartar la posibilidad de aplicar sanciones (castigos) por razones de calidad ya que el ordenamiento jurídico vigente no lo permite. En su lugar, la Comisión propuso establecer que el Reglamento sea de acatamiento obligatorio para los empresarios del transporte y que éstos, a su vez, quedan obligados a su cumplimiento con la sola firma del contrato de concesión o la obtención de un permiso. Ello implica la obligación de mantener una calidad mínima de

acuerdo con el estándar determinado en el reglamento. En caso de que la empresa no mantenga ese estándar el MOPT puede iniciar un procedimiento de caducidad en su contra. Paralelamente, la empresa que obtenga la calificación máxima (Calidad Grado A) obtendrá una distinción por ello. Anualmente el MOPT publicará las calificaciones de las empresas, de lo cual se enviará copia a la Defensoría.

La propuesta de Reglamento tiene como objetivo posibilitar la aplicación permanente y obligatoria del Modelo, regulando los parámetros de calificación de la calidad del servicio y definiendo los derechos, obligaciones y responsabilidades de las partes involucradas. Esta definición, dicho sea de paso, no existe hasta el momento en ninguna norma jurídica vigente, por lo que la propuesta representa un esfuerzo de sistematización valioso. Asimismo, se establece que en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 31:b:3 de la Ley N° 3503 (Ley Reguladora del Transporte Remunerado de Personas, reformado por la Ley de ARESEP), los operadores de transporte público que soliciten al MOPT ajustes tarifarios deben presentar el correspondiente estudio de calidad vigente aprobado por el Consejo de Transporte Público. Así, la empresa que no haya realizado el estudio anual de calidad que le ordena el Reglamento, no puede solicitar al MOPT la revisión de sus tarifas. De esta manera, y mientras no haya una reforma a la legislación que imponga sanciones, la vinculación tarifas-calidad que exigen los usuarios se realizará a través de este mecanismo.

El Sistema para la Evaluación y Calificación de la Calidad del transporte remunerado de personas es una propuesta integral regulatoria que debe ser aprobada por las autoridades del MOPT y de la ARESEP. Por ello, se han realizado ante dichas instancias actividades especiales de presentación y análisis del Sistema. Pero además, la Comisión ha considerado necesario hacerlo del conocimiento de empresarios y usuarios, con el fin de establecer un proceso de retroalimentación para enriquecer el trabajo realizado con las sugerencias y críticas de estos sectores.

Con ese objetivo, el Sistema fue presentado a las llamadas Comisiones Mixtas del MOPT (en las cuales están representadas todas las cámaras de transportistas y varias organizaciones de usuarios) y se les otorgó un plazo perentorio con el fin de que hicieran llegar a la Comisión sus comentarios. Una actividad similar se realizó con el personal técnico del MOPT.

Por otro lado, a pesar de la representación de los usuarios en las Comisiones Mixtas, la Defensoría presentó ante la Comisión Interinstitucional una propuesta para realizar un foro con la participación de representantes de los usuarios de todos los cantones del país con la doble finalidad de divulgar el Sistema y a la vez obtener insumos para adaptar el Modelo a las características del transporte y a las necesidades de los usuarios de áreas no metropolitanas, ya que si bien es cierto el Modelo está diseñado para el área metropolitana, es posible ajustarlo para que sea aplicable a todo el país. Para la realización de esta actividad, se contó con la colaboración del Foro permanente de Usuarios y de la Confederación Nacional de Asociaciones de Desarrollo.

Esta iniciativa será una realidad durante las dos primeras semanas de julio del 2000. Su organización es liderada por la Defensoría y el resto de la Comisión Interinstitucional. Se compondrá de dos etapas: la primera corresponderá al Foro para los usuarios de las zonas urbanas del país; participarán representantes de más de 50 organizaciones comunales de todas las provincias. La segunda contará con la participación de más de 60 organizaciones comunales que representarán a todos los cantones que tengan áreas rurales. En ambos casos, se realizarán actividades previas de motivación e información en las cuales participarán miembros de la Comisión Interinstitucional. Asimismo, durante la realización de los Foros se levantará una Memoria que servirá de insumo para el ajuste del Modelo.

A partir de la conclusión del Foro y del afinamiento del Sistema producto de todas las actividades de divulgación, la propuesta estará lista para ser analizada por el Consejo de Transporte Público; lo que éste apruebe deberá promulgarse por medio de un decreto ejecutivo. En La Gaceta del 3 de enero del 2000 se publicó el decreto N° 28337-MOPT, "Reglamento sobre Políticas y Estrategias para la Modernización del Transporte Colectivo Remunerado de Personas por Autobuses Urbanos para el Area Metropolitana de San José y zonas aledañas que la afecta directa o indirectamente". Este reglamento estableció en su artículo 37 que *"el MOPT impulsará la puesta en vigencia de un Modelo de Calidad de Servicio para el Transporte Colectivo que elaboró en conjunto con la ARESEP, la Defensoría de los Habitantes y el Proyecto MOPT/GTZ, con el propósito de velar por la calidad en la prestación del servicio de transporte por autobús."* La Defensoría velará por que este compromiso sea una realidad con la mayor brevedad posible.

La calidad del servicio del transporte público ha sido más que un tema prioritario y recurrente para la Defensoría. Los vacíos conceptuales y regulatorios han requerido que la Institución pasara del trámite de quejas de los usuarios y de la denuncia pública acerca de las ineficiencias y omisiones del actual sistema, a convertirse en albañil, y a veces en maestro de obras, de un proyecto ambicioso que pretende – precisamente- pasar de la queja a la reglamentación y de la ambigüedad a la precisión técnica y jurídica. En este proceso la interdisciplinariedad y sobre todo la participación de todas las entidades públicas y sectores involucrados, han sido indiscutiblemente pilares fundamentales para que los resultados sean sólidos y objetivos. Por ello, en este Informe la Defensoría reconoce el esfuerzo del MOPT, la ARESEP, el IDESPO y organizaciones no gubernamentales como CONADECO y el Foro Permanente de los Usuarios, aportes todos que han sido esenciales en este proceso.

Queda aún mucho camino por recorrer: la aprobación definitiva del Sistema, su inclusión en los contratos de concesión e incluso en un futuro, que se espera no sea muy lejano, la tramitación de un proyecto de regulación integral, coherente y moderna del transporte público. En todas esas etapas, así como en la labor misma de velar por la calidad del servicio, la Defensoría continuará su accionar con el objetivo de que aquélla transite de la reglamentación a la realidad.

## **F. El Recurso Hídrico una Visión Integral**

### **1. Agua para consumo humano**

Son recurrentes las quejas por la inadecuada administración del servicio de agua para consumo humano por parte de entes municipales, los cuales lo prestan en forma discontinua o no lo prestan, lo suspenden por períodos prolongados de tiempo y sin previo aviso, además de que no se garantiza la calidad del agua que se recibe.

La Municipalidad de Alajuela continúa siendo el ayuntamiento más denunciado por insatisfacción en cuanto a prestación del servicio de acueducto. La Defensoría ha constatado a través de las investigaciones realizadas la inadecuada prestación del servicio en múltiples sectores. Además, esta Municipalidad ha impulsado la política de no recibir las obras de acueducto de proyectos urbanísticos. Aún cuando se le ha señalado que no es posible excusar la falta de atención a los problemas de desabastecimiento y que debe modificar la política referida, este ayuntamiento no ha mostrado interés en proceder de acuerdo con ello, por lo que la Defensoría considera conveniente instarle una vez más para que acate las recomendaciones e informe detalladamente acerca de los planes o proyectos a desarrollar para la atención de los problemas denunciados o, en caso contrario, la Defensoría de los Habitantes tomará las medidas que la Ley le atribuye.

Otra municipalidad que ha sido denunciada con frecuencia por la inadecuada prestación del servicio de agua ha sido la Municipalidad de Aserrí, la cual no ofrece una solución a los problemas de escasez en época de verano y de alta turbiedad en invierno. La Defensoría no ha agotado la investigación sobre el particular y pretende entrar en detalle en el corto plazo.

La Municipalidad de Santo Domingo había sido objeto de varias denuncias por inadecuada prestación del servicio de acueducto, pero gracias a que se han realizado obras con recursos provenientes de préstamos obtenidos por ella misma, el abastecimiento de agua potable ha mejorado.

La situación descrita en el Informe Anual correspondiente al año 1998-1999 con respecto a la calidad del agua se mantiene. El Ministro de Salud y el Presidente Ejecutivo del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados habían señalado que un número significativo de personas recibía agua contaminada en sus viviendas por las deficiencias administrativas de las corporaciones municipales y falta de controles periódicos y rigurosos.

Según conversaciones recientes de la Defensoría con funcionarios del Laboratorio Nacional de Agua, no ha sido factible ejecutar el Programa Nacional de Control y Vigilancia de la Calidad del Agua. Cabe señalar que aún cuando la Defensoría indicó en el informe citado que la falta de

sujeción a controles de calidad del agua por parte de las municipalidades obedecía en buena medida a la inacción del Ministerio de Salud, esta entidad no informó de acciones concretas tomadas para que este control tenga un carácter obligatorio.

Tal y como se señaló en el Informe Anual 1998-1999, la única municipalidad que se sometió a un Programa de Vigilancia con el Laboratorio Nacional de Aguas fue la Municipalidad de La Unión, y ésta mantuvo un contrato con ese fin hasta enero del año 2000, el cual será renovado según se informó a esta Defensoría. El Laboratorio del Instituto Tecnológico de Cartago (uno de los pocos que se encuentra acreditado por el ente competente) realiza estudios de calidad de las aguas administradas por la Municipalidad de Cartago, mientras el Laboratorio San Martín (el cual aún no se encuentra acreditado) analiza las aguas administradas por la Municipalidad de Belén y la Empresa de Servicios Públicos de Heredia.

Los Acueductos Rurales se mantienen en un programa de vigilancia y el análisis que se hace del recurso hídrico es esporádico, no sistemático y continuo, requisito que sí contempla el Programa de Control de Calidad al que se someten los sistemas de administración directa del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados.<sup>1</sup>

Según se indicó en noticia del Periódico La Nación del 9 de mayo del año 2000, el Director del Laboratorio Nacional de Aguas, Dr. Darner Mora, manifestó que de acuerdo con un diagnóstico del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados el país cuenta con 2,084 acueductos, entre rurales, municipales y administrados por el mismo instituto y que los mayores problemas de calidad se detectan en zonas rurales. Asimismo, señaló que si bien la cobertura del servicio de cañería ubica a Costa Rica como la número uno de América Latina --el 97 % de la población tiene ese servicio-- el agua potable sólo está al alcance del 76% de la población y que el objetivo es llegar al 100% de cobertura con calidad, lo cual significa que debe garantizarse tecnología para la potabilización y la desinfección del líquido, así como asegurar la legislación para proteger el recurso hídrico y educar a la gente sobre su uso.

Señaló también el Dr. Mora que para el período 2000-2002 se pretende desarrollar el "Programa Nacional de Mejoramiento de la Calidad del Agua de Consumo Humano", con el objetivo de lograr tanto una buena calidad del servicio como la disponibilidad del mismo para la mayor cantidad de personas, además de disminuir el riesgo de que la población contraiga enfermedades gastrointestinales (shigelosis, hepatitis, rotavirus, salmonella, etc.) y que ello se configure como protección ante los recientes brotes de cólera que han surgido en El Salvador y Honduras. Los responsables de la ejecución del Programa serán el Ministerio de Salud, el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados y también las comunidades, los cuales serán representados en una Comisión Nacional que se creará al efecto.

La Defensoría se mantendrá atenta de la implementación y los resultados de dicho programa, continuará demandando del Ministerio de Salud el control de la calidad del agua y del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados el cumplimiento del deber de asesoría a las municipalidades, así como la promoción de la protección de las cuencas hidrográficas.

La Defensoría también está informada de que desde hace varios años no se realizan en el país estudios hidrogeológicos para reevaluar el potencial de los acuíferos de que se hace uso, incluidos los costeros, los cuales están siendo sobrexplotados por proyectos turísticos. Es importante que dichos estudios se realicen ya que un 65% del abastecimiento a nivel nacional, se da por medio de agua subterránea (el uso de ésta agua es primordial para los acueductos administrados por el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados), y sólo para la Región Metropolitana se extrae agua subterránea en cantidad de 2000 L/S<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Según información suministrada por el Laboratorio Nacional de Aguas los resultados del Programa de Vigilancia de los Acueductos Rurales indican que el 49 % de los usuarios no cuenta con líquido apto para el consumo humano lo que corresponde a 441.417 habitantes; el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados le suministró agua potable al 90.6 % de la población abastecida y pretende mejorar la calidad del 9.4 % restante con la ejecución del Programa de Mejoramiento de la Calidad previsto para desarrollar en los próximos 3 años incluido el presente. Si se comparan estas cifras con las del año 1998 de 56 % y 94.4% respectivamente se colige que menos habitantes están recibiendo agua apta para el consumo humano.

<sup>2</sup> Documento Disponibilidad de Agua Potable. Gómez Cruz, Alicia. Pag 2

En relación con la administración del servicio de acueducto por parte de Comités y Asociaciones Administradoras de Acueductos Rurales cabe señalar que las quejas han girado en torno a la falta de prestación del servicio, a la aplicación de los Reglamentos y, más frecuentemente, a legalidad de las tarifas y la procedencia de aumentos.

La Defensoría ha insistido en que no es posible para los Comités o Asociaciones Administradoras de Acueductos Rurales negarse a la prestación del servicio bajo el argumento de que no pueden exceder los límites territoriales, pues la necesidad del mismo no reconoce tales límites. En zonas donde no existe otro ente que preste el servicio se ha recomendado accionar al efecto, lo cual puede significar incluso la obtención de recursos para extender el sistema.

En el Informe Anual del periodo 1997-1998, la Defensoría hizo referencia a la transformación de los Comités Administradores de Acueductos Rurales en Asociaciones Administradoras de Acueductos y Alcantarillados, en cumplimiento del reglamento que se publicó en la Gaceta N° 28 el 10 de febrero de 1997, y también señaló la ineficacia de tal instrumento. Se recomendó al Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados que accionara para que en forma urgente se promulgara el reglamento que proporcionara el marco jurídico de acción a las asociaciones existentes, sin que a la fecha se haya procedido de conformidad. Cabe señalar que la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos emitió criterio similar al de la Defensoría<sup>3</sup>. Es por ello que la Defensoría continuará insistiendo para que el ICAA efectúe las acciones necesarias para que el sistema de administración de aguas sea puesto a derecho.

En relación con las tarifas y los aumentos aplicados por parte de Comités y/o Asociaciones Administradoras de Acueductos Rurales se ha señalado que dichas tarifas son ilegales porque no han sido aprobadas por el organismo competente, o sea, la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos. No existe fundamento jurídico que ampare los aumentos ni amenazas de suspensión del servicio ante la eventualidad de que los vecinos se nieguen a pagar dichos aumentos; asimismo, no cabrían más aumentos<sup>4</sup>. Se expresó también que el ICAA no tenía competencia para recomendarles a los entes en cuestión que aplicaran las tarifas aprobadas por la ARESEP para las zonas rurales en las que esa institución administraba directamente el servicio.

En el Informe Anual 1998-1999, se expuso que la Municipalidad de Alajuela había delegado la administración del servicio de agua potable de una urbanización en el urbanizador, y éste a su vez, se había comprometido a trasladar la administración a una Sociedad de Usuarios. El caso correspondía al expediente N° 3040-24-97 y los afectados eran los residentes de la Urbanización Las Melisas. En este asunto y durante la etapa de seguimiento se comprobó que los acueductos correspondientes al sector de San Rafael de Alajuela habían sido entregados por la Municipalidad de Alajuela al ICAA, por lo que esa institución procedió a dar la administración del acueducto de la urbanización Las Melisas a una sociedad de usuarios creada con tal fin. También se señaló que la Defensoría iba a proceder a la apertura de una investigación de oficio dado que gran cantidad de quejas demostraban que la administración de aguas por parte de entes privados era una práctica generalizada a pesar de ser ilegal.

Con el transcurso del tiempo se fueron presentando quejas que señalaban que no sólo urbanizadores administraban sistemas de acueducto para uso poblacional, sino que también lo hacían Sociedades de Usuarios ya constituidas, personas que habían ofrecido constituirse como tales, sociedades anónimas y hasta asociaciones que se habían constituido con el fin de administrar las aguas pero no tenían relación alguna con el programa que al efecto desarrolla el ICAA, lo cual amplió mucho más el ámbito que debía investigarse.

Por su parte, el ICAA puso en conocimiento de la Defensoría la existencia de 11 entes más que administran sistemas de acueducto para uso poblacional sin tener competencia, se niegan a

---

<sup>3</sup> En informe de la Dirección de Asuntos Jurídicos de la ARESEP se manifestó que el Instituto estaba aplicando el régimen de Asociaciones Administradoras sin disponer de un marco jurídico que les otorgara validez y eficacia jurídica y también que el hecho de que el "Reglamento de las Asociaciones Administradoras de Acueductos y Alcantarillados" fuera emitido a través de una norma de rango inferior a la que le correspondía, provocaba la nulidad del mismo.

<sup>4</sup> Se le recomendó a la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos que aprobara un modelo tarifario para los acueductos rurales y se sugirió a los usuarios que no obstante lo constatado continuaran pagando el servicio y que no pretendieran la devolución de dineros cobrados de acuerdo a aumentos aplicados a la fecha por el ente administrador.

prestar el servicio, cobran montos elevadísimos, no se ajustan a los reglamentos emitidos que regulan la prestación del servicio y no controlan el uso del recurso hídrico de que disponen.

Ante este panorama tan amplio y complejo se ha decidido puntualizar la investigación prevista a fin de conocer las formas de administración de las aguas para consumo poblacional que existen en el país y que se realizan fuera de la ley, las cuales violentan los derechos de los habitantes desperdiciando, deteriorando o lucrando con un recurso cuya propiedad es del Estado y sin tener concesión. Dicha investigación continúa en proceso.

## **2. Alcantarillados**

### **a. Alcantarillado sanitario**

Son recurrentes también las quejas por el inadecuado funcionamiento de los sistemas de alcantarillado sanitario, debido a la descarga de basura o de aguas pluviales, por su mal estado y también por la existencia de redes de alcantarillado que no cuentan con colectores y, por lo tanto, no están en condiciones de ser utilizadas.

Se señaló en el informe anterior que la Defensoría continuaría insistiendo ante el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados para que esta institución ejecutara las acciones que correspondieran con el fin de dar contenido presupuestario al rubro de inversión en infraestructura de alcantarillado sanitario. Sobre este asunto cabe señalar que el Instituto ha diseñado un "Proyecto de Alcantarillado Sanitario para el Área Metropolitana de San José" a cuyos términos se hará referencia, no sin antes hacer referencia a información brindada por el ICAA acerca de la situación sanitaria de esa área<sup>5</sup>.

Se indicó en el documento disponible sobre el tema que la infraestructura sanitaria existente cuenta con redes colectoras y subcolectoras que conducen los flujos de desecho hacia cuatro colectores principales: los colectores Tiribí y María Aguilar, que drenan los desechos de las localidades ubicadas al sur de la ciudad, y los colectores Torres y Rivera que drenan los de las localidades del norte<sup>6</sup>. La edad y estado de las tuberías y demás componentes es variable. Existen sectores con redes antiguas (de más de 50 años) y con tuberías y pozos en muy mal estado, situación que ha obligado en algunas ocasiones a efectuar interconexiones con los sistemas pluviales o a procurar descargas directas a los cuerpos de agua cercanos. Los cuatro colectores principales fueron construidos en la década de los setenta y principios de los ochenta y cantidad de fallas geológicas y problemas de soporte de los suelos han ocasionado la caída de tramos y puentes, a lo que se ha sumado el escaso mantenimiento. Por las razones apuntadas, todos los colectores descargan directamente en los ríos.

La anterior información confirma lo que la Defensoría ha señalado en informes anteriores: que el país está frente a un serio problema en materia de servicio de alcantarillado sanitario, lo cual está llevando a la contaminación del ambiente y con ello al deterioro del aire, el suelo y las fuentes de agua. La información suministrada pone en evidencia la violación de las normas que establecen la imposibilidad de verter aguas del sistema de alcantarillado sanitario en el pluvial y viceversa. Resulta inaceptable que siendo el ICAA el ente que tiene por competencia resolver lo relacionado con la evacuación de las aguas negras, el control de la contaminación acuifera y la conservación de cuencas hidrográficas, haya permitido la operación del sistema de forma tal que haya generado el desarrollo de procesos contrarios a los fines que persigue. Si bien debe demandarse del habitante la disposición adecuada de las aguas de desecho, también es lo cierto que se debe contar con la infraestructura pública necesaria, la cual debe ser proveída por dicha institución.

---

<sup>5</sup> Documento. Proyecto Concesión de Obra de Alcantarillado Sanitario Area Metropolitana. Rodríguez Castillo, Arturo Pag. 3-5.

<sup>6</sup> La longitud total de estos componentes es cercana a los 60 KM; la extensión de redes secundarias es de 500 KM y la extensión de tuberías principales es de 250 KM.

La Defensoría considera acertado que el ICAA haya diseñado y pretenda que se inicie en el corto plazo la ejecución del proyecto de alcantarillado sanitario citado<sup>7</sup>, el cual contempla como componente fundamental la rehabilitación de los cuatro colectores principales, así como extensiones, ampliación de tramos con capacidad insuficiente, la incorporación al sistema de una gran cantidad de desarrollos urbanísticos que cuentan con infraestructura de recolección incompleta y la eliminación de descargas e interconexiones ilícitas. Se ha programado el inicio del proceso licitatorio y la consulta pública para diciembre del año 2000.

La Defensoría también considera acertado que el ICAA cuente con diseño de obras sanitarias que requieren las comunidades de Tilarán, Quepos, Siquirres, San Ramón, San Isidro del General, Puntarenas y, que, además, se haya formulado el anteproyecto de obras sanitarias para San Isidro de Heredia, Grecia, Cartago, Paraíso de Cartago y Ciudad Quesada; obras todas estas cuyos avances serán seguidos con interés por esta Defensoría.

#### **b. Alcantarillado pluvial**

Continúan aumentado las quejas por la ausencia de sistemas de alcantarillado pluvial y por el inadecuado funcionamiento de los existentes, así como también se evidencia la falta de criterios técnicos en las obras de alcantarillado pluvial que construyen las municipalidades y la falta de cumplimiento en relación con lo establecido por el artículo 20 de la Ley General de Caminos Públicos.

Un caso relevante en relación con este problema se resaltó en el Informe Anual 1998-1999 y que se presentaba en La Virgencita de Grecia<sup>8</sup>, lugar en el que se descargaban gran cantidad de aguas pluviales en el sistema de un barrio residencial, lo cual provocó inundaciones y pérdidas materiales para los vecinos del lugar, así como la creciente amenaza a su integridad física. Como resultado de la investigación efectuada y con base en el seguimiento dado a las recomendaciones emitidas por la Defensoría, se logró un acuerdo para la clausura del ingreso de aguas pluviales al barrio en cuestión, la reapertura de un corte de agua (con la consiguiente limpieza y mejoramiento de la caja de registro existente) y la construcción de un tramo de alcantarillado faltante. Gracias a un trabajo conjunto llevado a cabo entre los vecinos del lugar y el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, se resolvió el problema planteado y se evitó el posible deslizamiento de viviendas o el aumento en las pérdidas materiales sufridas por los habitantes de la mencionada zona.

Asimismo, en la zona de San Rafael de Heredia se destacaba el caso de la Calle La Joaquina del Barrio Getsemani<sup>9</sup>, área en la que las aguas pluviales inundaban las viviendas y se mezclaban con las aguas servidas, provocando no sólo molestia a los vecinos sino también problemas de contaminación. En este caso, dado que el área en cuestión se encuentra en la zona limítrofe entre los cantones de San Rafael y Barva, se logró determinar que las aguas pluviales corren de Norte a Sur y que gran parte de las mismas son encausadas a una zanja natural ubicada en el cantón de Barva. Asimismo, mediante la intervención del Ministerio de Salud, se giraron órdenes sanitarias que instaban a los vecinos a descargar sus aguas de desecho en tanques sépticos y drenajes especiales, con el fin de que no se mezclaran con las aguas pluviales. La mayoría de las órdenes sanitarias giradas han sido cumplidas, y esta Defensoría se mantendrá vigilante con el fin de que las restantes sean ejecutadas en apego a lo establecido por la ley.

La Defensoría insiste en que son las municipalidades las que deben dar solución a los problemas que se presentan por la inadecuada disposición de las aguas pluviales; en que son estos entes los que deben velar por el cumplimiento de la normativa legal que regula la materia; y que las Corporaciones Municipales deben efectuar una consulta técnica al Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados en los proyectos de construcción y mejoras de los sistemas que pretenda ejecutar. Esto debe ser así porque de lo contrario serán múltiples los daños que puede generar el inadecuado funcionamiento de dichos sistemas en el patrimonio familiar, nacional y a la integridad física de los afectados.

<sup>7</sup> Dicho proyecto cubrirá el cantón central de San José y los cantones circunvecinos de Tibás, Moravia, Goicoechea, Montes de Oca, Curridabat, Desamparados, Aserrí, Alajuelita, Vásquez de Coronado, Escazú y Pavas.

<sup>8</sup> Expediente N° 2318-24-97.

<sup>9</sup> Expedientes N° 0199-24-98 y N° 7120-24-99.

### **3. Cuencas Hidrográficas**

Ante la ausencia de políticas nacionales claras y definidas en materia de recursos naturales y desarrollo sostenible, la Defensoría de los Habitantes ha venido insistiendo en la necesidad de elaborar una política integral para la administración, el manejo y el aprovechamiento sostenible de los elementos que conforman los ecosistemas continentales y marinos.

Esta Institución ha insistido en que el manejo integrado de las cuencas hidrográficas constituye el criterio orientador, no de una política gubernamental, sino Estatal de carácter permanente en donde las acciones y la gestión de cuencas se lleven a cabo en consideración al espacio geográfico de cada una de las 34 cuencas del país, que comprenda no sólo la ordenación del recurso hídrico, sino todos los elementos ambientales y socioeconómicos.

La conceptualización en materia de planificación y política nacional continúa siendo muy limitada, y así se confirma con la reciente propuesta del Ministerio del Ambiente y Energía que pretende la formulación de políticas nacionales por cada recurso. La Defensoría de los Habitantes ha propuesto una serie de lineamientos integradores de una política para el manejo integrado de cuencas hidrográficas, la cual contemple al menos los siguientes aspectos básicos:

- Formulación de planes, programas y proyectos de Manejo Integrado de Cuencas en los que priven los principios de manejo, uso y conservación de todos los recursos.
- Creación de una unidad o autoridad nacional de aguas y de organismos de gestión.
- Elaboración de estudios y diagnósticos del estado ambiental, social y económico en cada unidad para la fijación de prioridades de acción y gestión.
- Mantener el régimen demanial del recurso hídrico asegurando el uso común de consumo con preferencia al abastecimiento humano y al mantenimiento de ecosistemas.

### **G. Los Archivos Nacionales: Mucho más que una Memoria Histórica**

Con el fin de mejorar la atención de las gestiones presentadas por los habitantes y para que toda institución pública no sólo pueda ejercer transparentemente su función sino que también se posea una memoria histórica de la misma, se creó la Ley del Sistema Nacional de Archivos y su Reglamento (Ley N° 7202), la cual establece no sólo la obligación de que toda institución posea un archivo central sino también las condiciones que éste debe cumplir, los implementos y educación requeridos por los funcionarios que laboren en dicho archivo, así como las disposiciones necesarias para la implementación de protocolos de desecho y eliminación de documentos.

La defensa de la transparencia en el desempeño de las funciones de las instituciones del sector público continúa siendo una prioridad para la Defensoría de los Habitantes. Dicha transparencia no puede existir en tanto las instituciones públicas no brinden a los habitantes la información que éstos soliciten en el momento preciso. Esta omisión o retraso en la respuesta de las gestiones presentadas por los habitantes es muy frecuente, máxime con los cambios de Gobierno, los cuales generan un cambio de administración en todas y cada una de las instituciones estatales y, con ello, los documentos producidos en la administración saliente se pierden, son llevados por los funcionarios a sus casas o simplemente son desechados, forzando a los habitantes a presentar sus denuncias una y otra vez sin recibir una respuesta por parte de la entidad encargada de solventar su problema.

Pese a la existencia de la mencionada Ley, en el año de 1998 la Defensoría se vio en la necesidad de iniciar una investigación de oficio respecto a ese tema, investigación que por su extensión se continuó en el año 1999 y mediante la cual se llegó a la conclusión de que muchas de nuestras instituciones, principalmente municipalidades, no conocían la mencionada ley y, si la conocían, ésta no era implementada debido a limitaciones de personal o espacio físico.

Debido a lo anterior, la Defensoría de los Habitantes recomendó a todas y cada una de las instituciones públicas de Costa Rica que no sólo se informasen acerca de la Ley N° 7202, sino también que, en caso de requerirlo, solicitaran asesoría a la Dirección General del Archivo Nacional, con el fin de que se evaluara el estado de su archivo (si éste existía) o que se le indicaran las medidas necesarias para iniciar su archivo central. Asimismo, se recomendó a la Dirección de Archivo Nacional que promoviese la divulgación de la mencionada Ley, vigilase su cumplimiento y principalmente se ocupara de velar por la conformación de una Comisión de Selección y Eliminación de Documentos en cada una de las instituciones públicas.

Dada la importancia de este tema, durante el año 1999 y parte del año 2000 se ha dado seguimiento a las recomendaciones emitidas por esta institución solicitando información a todas las instituciones públicas del país en relación con este asunto, obteniendo los resultados que a continuación se exponen:

## 1. Sector Municipal.

En el caso de las Municipalidades, el panorama mejoró mucho en cuanto a la divulgación de la normativa antes señalada en comparación con los resultados obtenidos durante la investigación realizada en 1998-1999, ya que con la colaboración de la Dirección General de Archivo Nacional se impartió un Seminario Archivístico Municipal, al cual acudieron funcionarios de las siguientes Municipalidades:

- |                  |                           |
|------------------|---------------------------|
| 1. Alajuela      | 18. Lepanto               |
| 2. Alajuelita    | 19. Limón                 |
| 3. Bagaces       | 20. Montes de Oca         |
| 4. Barva         | 21. Oreamuno              |
| 5. Belén         | 22. Orotina               |
| 6. Cartago       | 23. Palmares              |
| 7. Corredores    | 24. Pérez Zeledón         |
| 8. Coto Brus     | 25. Poás                  |
| 9. Curridabat    | 26. Pococí                |
| 10. Desamparados | 27. San Carlos            |
| 11. Escazú       | 28. San Isidro de Heredia |
| 12. Flores       | 29. San José              |
| 13. Goicoechea   | 30. Santa Bárbara         |
| 14. Grecia       | 31. Tibás                 |
| 15. Heredia      | 32. Tilarán               |
| 16. La Cruz      | 33. Turrialba             |
| 17. La Unión     |                           |

Sin embargo, a pesar de que casi todos los gobiernos locales conocen la mencionada ley, son pocos los que la aplican, ya que de las respuestas obtenidas de todas las Municipalidades del país, solamente 8 de ellas poseen su archivo central y la mayoría no tiene un local adecuado o un funcionario dedicado al cuidado y conservación de los documentos. Incluso, a manera de ejemplo, se puede indicar la existencia de casos como los de las Municipalidades de Osa, León Cortés y Sarapiquí, en las cuales cada departamento posee su propio archivo, con el consiguiente retraso en la solución de problemas interdisciplinarios que se presentan en estos cantones ya que se debe solicitar a cada departamento los documentos relacionados con un determinado problema.

En la mayoría de las Municipalidades se alegaron problemas de presupuesto y de espacio para poder contar con un archivo central adecuado; pero por otra parte, muchos de los gobiernos locales solicitaron ayuda a la Dirección General de Archivo Nacional o manifestaron sus planes y proyectos para mejorar su situación archivística (tal es el caso de las Municipalidades de Turrialba, Cartago, Palmares, Aserrí, Barva, Abangares, San Isidro de Heredia, Esparza, Jiménez, Montes de Oro, Liberia y Puntarenas entre otras).

## 2. Ministerios.

En el caso de los Ministerios, aunque son pocos los que manifestaron poseer su Archivo Central en las condiciones necesarias (Ministerio Público, Ministerio de Justicia y Gracia y Ministerio de Obras Públicas y Transportes), también se manifestó el deseo de solicitar asesoría a la Dirección General de Archivos Nacionales o de implementar medidas con el fin de mejorar las condiciones del archivo que se poseía (como el caso del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto).

Así pues, en la mayoría de estos casos, el archivo central de cada Ministerio sería reorganizado o mejorado mediante la compra de nuevo equipo y materiales. Asimismo, la Dirección General de Archivos Nacionales dio capacitación a funcionarios de varios Ministerios (entre ellos el Ministerio de Cultura Juventud y Deportes, Ministerio de Economía, Industria y Comercio; Ministerio de Ciencia y Tecnología y Ministerio de Educación) y dio asesoría principalmente al Ministerio de Seguridad, el cual no poseía archivo central.

## 3. Sector Salud.

En este sector, la conservación de los documentos reviste una importancia especial, ya que según indica el Dr. Aurelio Luna Maldonado "*(...) la importancia de la historia clínica en la relación médico-enfermo es incuestionable. Lain Entralgo (1978) la define como el documento fundamental y elemental del saber médico, en donde se recoge la información confiada por el enfermo al médico, para obtener el diagnóstico, tratamiento y la posible curación de su enfermedad.*"<sup>1</sup> Aunado a lo anterior, el Dr. Luna nos brinda una definición más amplia del valor de la historia clínica, cuando afirma que este tipo de información "*(...) es un elemento esencial en todas las actividades sanitarias, ya sean asistenciales o no, y se estructura como un deber/derecho, deber de colaborar con los profesionales sanitarios (proporcionándoles información y/o permitiendo su obtención, por ejemplo pruebas complementarias), y un derecho esencial a recibirla no solo como elemento previo para otorgar el consentimiento sino también con base en los derechos sobre uno mismo (derechos de la personalidad) que nuestro ordenamiento jurídico recoge.*

*La información que se va a proporcionar, elaborar, generar y almacenar durante la actuación terapéutica y/o preventiva, se encuentra orientada bajo el eje fundamental de la finalidad asistencial, pero puede tener una serie de usos diferenciados del estrictamente individual sanitario: usos administrativos, planificación sanitaria, investigación, docencia, judiciales, etc."*<sup>2</sup> Y añade que en el ámbito judicial "*(...) la historia clínica es el documento esencial para investigar unos hechos, en especial en casos de responsabilidad profesional o mala praxis, llegando a tener muy fuerte valor probatorio y determina las decisiones judiciales.*"<sup>3</sup>

A pesar de que el mal manejo de los expedientes y registros médicos solamente se ha manifestado de forma derivativa (o sea que ha surgido en el transcurso de la investigación de denuncias planteadas por otras razones), es con base en lo anteriormente señalado que la Defensoría mantiene el criterio de que la conservación y protección de los registros médicos es un asunto de vital importancia, ya que dichos documentos se constituyen en información vital (entiéndase con capacidad de constituirse en el objeto que pueda determinar la supervivencia de un ser humano o su muerte) y por ello no sólo deben mantenerse ordenados y completos sino también en un lugar que permita al profesional médico su acceso con eficiencia y rapidez.

Por ello, es importante resaltar el esfuerzo de varios hospitales (Calderón Guardia, San Juan de Dios, Hospital Nacional de Niños y Hospital Psiquiátrico), los cuales se han abocado al fortalecimiento y remodelación de sus archivos, incluso coordinando con la Universidad de Costa Rica y la Dirección General de Archivos Nacionales para mejorar las instalaciones que se posee e incluir los sistemas de registros médicos computadorizados, con el fin de que los historiales médicos sean accesibles desde distintos centros médicos.

<sup>1</sup> Luna Maldonado, Aurelio. "*Problemas Médico Legales del manejo de la Historia Clínica*", Revista Latinoamericana de Derecho Médico y Medicina Legal, Vol. 5, Fasc. 1, Junio 2000, pp. 40.

<sup>2</sup> Luna Maldonado, Aurelio. "*Problemas Médico Legales del manejo de la Historia Clínica*", pp. 39.

<sup>3</sup> Luna Maldonado, Aurelio. "*Problemas Médico Legales del manejo de la Historia Clínica*", pp. 40.

#### **4. Otras instituciones.**

En el caso de otras instituciones como la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, el Patronato Nacional de la Infancia, la Compañía Nacional de Fuerza y Luz y el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, entre otras, existe conciencia acerca de la importancia de conservar los documentos públicos, por lo que dichas instituciones cuentan con su archivo central en excelentes condiciones y con el personal adecuado para el manejo y conservación de dichos documentos.

Sin embargo, también existen casos en los que se requirió de asesoría (como en el caso del Museo Nacional, ya que no tenían seguridad en relación con el perfil del profesional en archivística que debían contratar), o la Procuraduría General de la República que con asesoría de la Dirección General de Archivos elaboró un Plan de Gestión en Materia de Archivo que está implementándose, o en los que se estaba presupuestando lo necesario para una ampliación o instalación del archivo (como en los casos del Banco Popular y de Desarrollo Comunal o el Consejo Nacional de Rehabilitación respectivamente).

Si bien es cierto, los avances logrados son importantes, la Defensoría de los Habitantes considera que se requiere continuar brindando atención al tema a efectos de determinar la evolución y fortalecimiento de la materia archivística en el sector público.

#### **H. Derecho a la pensión**

El trámite de solicitudes de pensión que se lleva a cabo en la Dirección Nacional de Pensiones es un tema que ha ocupado a la Defensoría de los Habitantes desde el inicio de sus funciones. Esta Institución ha sido vehemente en señalar la negligencia de algunos funcionarios públicos con respecto al trámite de las pensiones

Dentro de la normativa general que se ha revisado en torno al presente caso se puede mencionar la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención sobre Igualdad de Trato en Materia de Seguridad Social N° 118 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); así como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Según se constata, a nivel constitucional y en instrumentos internacionales se reconoce el derecho fundamental de todo trabajador a su pensión o jubilación. Esto implica, lógicamente, que las pensiones deben estar debidamente actualizadas. Este derecho no puede condicionarse, limitarse o suprimirse en su efectivo goce en forma arbitraria, y tampoco puede retardarse ni posponerse su reconocimiento pleno y, por ende, su disfrute, cualesquiera sean las circunstancias eximentes de responsabilidad que aleguen los funcionarios, incluyendo las consecuencias económicas que de ello se deriven.

La tardanza en la resolución de las solicitudes de pensión, de revaloración y de ajuste de saldos pendientes de pago, no se justifica desde ningún punto de vista. Si bien es cierto, es posible que se exijan requisitos de fondo o forma para que se reconozca el derecho, una vez que se den los supuestos de hecho previstos, el disfrute del derecho debe ser inmediato. Este derecho, como derecho humano que es, no admite retardo ni posposición alguna y su goce debe ser absoluto.

Cuando se dice que el derecho a la pensión o jubilación no puede ser limitado o suprimido en su goce por la falta de reconocimiento en un plazo razonable y lógico, es porque se entiende que el mismo deja de ser una mera expectativa de derecho y se adquiere desde que el trabajador cumple con los requisitos señalados por el ordenamiento; es un derecho general que nace desde que el potencial beneficiario se encuentra en las condiciones de hecho previstas en la ley. En consecuencia, el atraso de la Administración en hacerlo efectivo constituye una flagrante violación a un derecho humano fundamental.

Es criterio de la Defensoría de los Habitantes que el problema trasciende los obstáculos administrativos y legales que en múltiples oportunidades han alegado los encargados de la Dirección Nacional de Pensiones. La situación va más allá de la falta de presupuesto para cumplir con las obligaciones a cargo del Estado. No hay duda que en el problema de las pensiones destacan múltiples variables. Con el transcurso del tiempo la Defensoría de los Habitantes ha advertido a las autoridades competentes, por todos los medios a su alcance, la necesidad de búsqueda de una solución apropiada.

Durante todos estos años, la Defensoría ha dado seguimiento a las múltiples denuncias presentadas y, en atención al deber legal de proteger los derechos e intereses de los habitantes y velar por el buen funcionamiento del sector público, interpeló a las máximas autoridades del Ministerio de Trabajo sobre las acciones inmediatas que se pretendían establecer para la búsqueda de una solución a esta problemática que, de una vez por todas, hiciera valer los derechos de muchos costarricenses que esperan recibir una pensión digna que cubra sus necesidades básicas.

En el marco de las conversaciones sostenidas y del análisis de la situación, se reconoce que durante el período 1998-1999, la Dirección Nacional de Pensiones realizó un enorme esfuerzo para depurar sus bases de datos alrededor de lo que se ha definido como "Proyecto de Depuración Contable", que básicamente consiste en establecer la situación real de cada uno de los pensionados de los diferentes regímenes de pensiones con cargo al presupuesto nacional, de manera que se pudieran obtener datos confiables sobre el número de pensionados subpagados y sobrepagados.

No obstante, en los últimos años, se ha venido reclamando --con mucha mayor frecuencia-- lo correspondiente a las deudas acumuladas por concepto de cuentas pendientes de ejercicios anteriores que no se pudieron reconocer en los ejercicios presupuestarios vigentes y que, de conformidad con la normativa técnica y jurídica vigente, deben ser resueltas mediante una nueva solicitud por medio de lo que se denomina "Factura de Gobierno".

La Defensoría de los Habitantes ha determinado que en los pagos realizados vía resolución y que se materializan en la confección de una factura de gobierno, se presentan una serie de pasos ante diferentes instancias públicas entre las que se puede mencionar: Departamentos Legales de los órganos correspondientes, la Presidencia de la República en el caso del Poder Ejecutivo, el Ministerio de Hacienda y la Contraloría General de la República.

Como es de suponer, en virtud de que cada caso debía ser tramitado individualmente por la administración activa, se ocasionaban serios retrasos en el reconocimiento del derecho. De ahí que en algún momento se optó por un procedimiento más expedito consistente en tramitar esas deudas vía planillas colectivas, de manera que se incluyera ya no individualmente a las personas acreedoras del derecho, sino a un grupo determinado de pensionados que finalmente se beneficiarían de un proceso más ágil y efectivo.

No obstante lo anterior, en determinado momento dicho procedimiento fue suspendido por orden del Ministerio de Hacienda por cuanto, según se indicó, la legislación vigente no permite el pago por esta modalidad y se estima que la promulgación de un decreto que valide el mecanismo vía "planilla", acarrea mayores costos y tiempo que el que implicaría el procedimiento de "Factura de Gobierno".

Ante esta situación, la Defensoría de los Habitantes solicitó al Ministro de Trabajo y Seguridad Social que analizara la posibilidad de reactivar el mecanismo de "planilla colectiva" y de esta forma lograr mayor agilidad en los pagos.

El señor Ministro de Trabajo, en atención a la anterior solicitud, mediante oficio N° DMT-192.00 del 22 de febrero del 2000 indicó: *"En atención a solicitud de información sobre el trámite de pago a pensionados denominado "Planilla Colectiva" me permito informarle que este Despacho, dentro de un marco de negociación con los jefes del Ministerio de Hacienda ha convenido con dicha Instancia la reactivación de dicho mecanismo, a partir del próximo mes de marzo. Con dicha disposición se verán beneficiados tanto los pensionados del Régimen del Magisterio Nacional como aquellos pertenecientes a los regímenes con cargo al Presupuesto Nacional. No omito indicarle*

*que este Ministerio certificará la veracidad de los datos contenidos en la referida planilla, para lo cual se están realizando las actuaciones pertinentes.”*

De conformidad con lo indicado por el señor Ministro de Trabajo, esta disposición beneficiará tanto a los pensionados del Régimen del Magisterio Nacional como aquellos con cargo al Presupuesto Nacional. Así las cosas, se considera que el trabajo que quedaria pendiente de realizar se circunscribe a la fiscalización del trámite de “Facturas de Gobierno”, a efecto de asegurarse que el proceso será continuo, efectivo y respaldado por las partidas presupuestarias correspondientes.

**De acuerdo con lo anterior, la Defensoría se abocará al seguimiento general del procedimiento de “planillas colectivas”, principalmente ante las instancias del Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Hacienda.**