

B. DIRECCIÓN DE LA DEFENSORÍA DE LA MUJER

Diversas manifestaciones de discriminación, que repercuten directamente en el ejercicio de los derechos laborales, políticos, a la salud y al respeto a las diferencias étnico/raciales; de violencia sexual, especialmente hechos caracterizados como hostigamiento sexual; de violencia patrimonial, que se expresa en diversos problemas con relación a las pensiones alimentarias; de violencia intrafamiliar, en las diversas formas que se contemplan en la Ley Contra la Violencia Doméstica; de abusos físicos y psicológicos por parte de autoridades de seguridad pública, específicamente contra las trabajadoras del sexo, así como otras formas en que se restringe el ejercicio pleno de los derechos humanos a las mujeres, constituyen los temas fundamentales que ha abordado el Área de la Defensoría de la Mujer durante este período.

Estas diferentes expresiones de violación y restricción de derechos contra las mujeres, por su condición de mujeres, y que contribuyen a definir y a caracterizar lo que se ha conceptualizado como violencia de género en su contra, definen uno de los ámbitos de trabajo prioritarios de la Defensoría: la **protección y defensa** de los derechos e intereses de las mujeres frente a violaciones provocadas por acciones u omisiones de la actividad administrativa del sector público. La atención especializada, profesional, desde una perspectiva que parte del conocimiento y la comprensión de las condiciones de las mujeres en nuestra sociedad y del compromiso hacia el avance de sus derechos han sido los factores orientadores del trabajo que ha realizado esta Área de Defensa en procura de erradicar la violencia de género.

El trabajo legislativo en este período, tendiente a contribuir y a **ampliar** los derechos de las mujeres, se centró especialmente en acciones coordinadas con la Comisión Permanente Especial de la Mujer de la Asamblea Legislativa, con instancias gubernamentales particularmente el INAMU, así como con representantes de diversas instancias de la sociedad civil en temas como la penalización de la violencia contra las mujeres, el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y la Paternidad Responsable. Por las diferentes responsabilidades que conlleva el trabajo de análisis y discusión de los contenidos de los proyectos, la elaboración de propuestas normativas, la presentación a comparecencias y las acciones de cabildeo este trabajo ha demandado una participación activa y constante del Área.

Asimismo, la participación en varias comisiones de trabajo dedicadas a abordar temas específicos directamente relacionados con derechos de las mujeres continúa siendo una de las

formas en que la Defensoría de la Mujer responde a las competencias que han sido establecidas por la Ley con que se rige la Institución. En la mayoría de los casos, las comisiones se encuentran constituidas por funcionarias/os de instituciones públicas, así como por representantes de organismos no gubernamentales; este hecho, indiscutiblemente, contribuye a disponer de mayor información y de perspectivas de análisis más amplias, lo que a su vez le permite al Area orientar mejor su trabajo. Actualmente, se participa activamente en la Comisión de Salud y Derechos Sexuales y Reproductivos, Comisión Tripartita de Seguimiento a los acuerdos de El Cairo, Comisión de Pensiones Alimentarias, Comisión Interagencial de Género, Comisión Interinstitucional de Derechos Laborales de las Mujeres, Comisión Binacional Nicaragua-Costa Rica y Comisión por la Salud Integral de las Mujeres.

La necesidad imperiosa de que las mujeres se reconozcan como sujetas de derechos, que los conozcan y luchen por su cumplimiento ha llevado a la Defensoría a realizar constantemente labores de **capacitación**, así como de **difusión y promoción** de derechos, especialmente de aquellos que les son violentados frecuentemente. Diversas actividades de esta naturaleza se realizaron tanto en San José como en Guanacaste, San Carlos, Buenos Aires de Puntarenas y Esparza, entre otros.

Las formas de violación de los derechos de las mujeres que con mayor frecuencia se denunciaron ante la Institución, en este período, corresponden a hechos relacionados con pensiones alimentarias, hostigamiento sexual, derechos laborales y privación de libertad. Los diversos tipos de problemas enfrentados por mujeres con respecto a las pensiones alimentarias representaron el 38.3% del total (59 expedientes) de denuncias que ingresaron al Area; los casos de hostigamiento sexual significaron el 31.2% (48 exp.); la violación a derechos laborales, como despidos ilegales, persecución laboral, inestabilidad en el contrato, representó el 8.4% (13 exp.) y las denuncias por restricciones a los derechos de las privadas de libertad fueron el 7.8% (12 exp.) del total de quejas. Otras denuncias presentadas hacen referencia a la violación a los derechos por maternidad (8 exp.), incumplimiento de la policía por casos de violencia doméstica (5 exp.), discriminación política (2 exp.), abuso de autoridad en contra de mujeres en prostitución (2 exp.), así como otras denuncias.

Seguidamente se exponen los temas fundamentales que fueron atendidos; las situaciones específicas de algunos sectores de la población femenina, así como otras acciones realizadas por el Area tendientes al avance en el derecho al ejercicio pleno de los derechos humanos por parte de las mujeres.

1. Hostigamiento sexual

a. Consideraciones generales

El tema de hostigamiento sexual ha sido incorporado en cada uno de los informes de la Defensoría como una de las principales formas de violencia en contra de las mujeres, que se perpetra por razones de género en el empleo y la docencia. Las situaciones en torno al hostigamiento sexual han sido objeto de seguimiento sistemático desde el inicio de funciones de la Institución y, principalmente, a partir de la promulgación de la Ley contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia, en marzo de 1995. La atención permanente de este tema ha permitido evidenciar los avances logrados, así como los retrocesos que se han suscitado en el ámbito del Sector Público.

Las especificidades de la Ley en mención, tales como el principio de confidencialidad, la prohibición de sufrir perjuicio cuando se ha denunciado o participado como testigo/a en un caso de hostigamiento sexual, la obligación de comunicación de los casos ante la Defensoría para el debido seguimiento, entre otros, han sido ampliamente abordados por la Defensoría en el informe anual que precedió, mediante el cual se da cuenta de las limitaciones, obstáculos y avances en la materia.

Para este informe de trabajo, la atención se centra principalmente en dos temas de naturaleza procesal: la concepción de partes en el proceso y el plazo de la investigación. Concretamente, el aspecto de partes en el proceso constituye una especificidad que por no encontrar asidero taxativo en ningún instrumento jurídico ha estado sujeto a la interpretación jurídica y, por ende, se ha prestado a diversas formas de hermenéutica legal, siendo la más recurrente aquella que se apega a la tradicional forma de concebir las partes en los procesos administrativos disciplinarios. Lo que significa que sólo la administración y la persona denunciada han sido consideradas como tales, con el consecuente derecho a estar presentes en las audiencias, presentar recursos de las resoluciones que les son adversas y ser notificadas de todas las incidencias procesales.

La Defensoría ha fundamentado la interpretación de concebir a las personas denunciadas en el proceso como partes en la Ley General de la Administración Pública, que en su artículo 275 señala que: *“Podrá ser parte en el procedimiento administrativo, además de la Administración, todo el que tenga interés legítimo o un derecho subjetivo que pueda resultar directamente*

afectado, lesionado o satisfecho, en virtud del acto final. El interés de la parte ha de ser actual, propio y legítimo y podrá ser moral, científico, religioso, económico o de cualquier otra índole".

Es evidente que las personas que interponen una denuncia por hostigamiento sexual poseen intereses legítimos y derechos subjetivos, que deben ser resueltos por la administración. La Defensoría de los Habitantes ha señalado que

"...las denunciantes de hostigamiento sexual son partes dentro del proceso, en virtud de que tienen el derecho a interponer la denuncia, como potestad derivada de norma expresa que les autoriza a solicitar a la administración una sanción laboral prevista en la ley y, en caso de ser necesario, el derecho de ser restituidas en el estado anterior al hostigamiento. Todas estas acciones obligan a la administración a responder positivamente mediante un acto de apertura del expediente administrativo disciplinario.

Asimismo, durante la tramitación del proceso le subsiste a la denunciante el interés de que las normas que establecen las conductas a seguir por parte de la administración pública sean observadas. En razón de los elementos esbozados, la persona denunciante es portadora de evidentes derechos subjetivos e intereses legítimos exigibles frente a la administración que la convierten, irremisiblemente, en parte del proceso administrativo" (Resolución Defensoría de los Habitantes en Expediente N° 292-21-97).

Además, esta instancia ha señalado en resolución del Expediente 8681-21-99:

"Es claro, entonces, que la persona que interpone una denuncia por hostigamiento sexual tiene intereses legítimos de carácter laboral (apertura del proceso, resultado del proceso, medidas cautelares como reubicaciones, intereses laborales y económicos por la indemnización que puede derivarse de la responsabilidad); asimismo, es portadora de derechos subjetivos por resultados afectados o satisfechos como producto del acto final, de carácter laboral y económica, en virtud de los cuales puede pedir una indemnización. Asimismo, la persona afectada que logra demostrar la existencia del hecho, puede recuperar el bienestar en el ámbito laboral y personal que le han sido lesionados por el hostigamiento sexual con la sanción de suspensión o despido del hostigador".

Este criterio ya ha sido asumido por la Dirección General del Servicio Civil que, en el ejercicio de las atribuciones previstas en el Estatuto del Servicio Civil en los artículos 13 y 14, sobre todo las referidas al régimen disciplinario de los empleados y empleadas públicas, así como a la potestad de evacuar consultas en relación con la aplicación de la Ley, emitió un Oficio Circular por recomendación de la Defensoría de los Habitantes en el que expresamente señala que tanto la persona denunciante como denunciada son partes del proceso.

El Oficio circular N° DG-027-95 del 12 de diciembre de 1995, dirigido a Ministros/as y Jerarcas institucionales del Régimen del Servicio Civil, señala:

"Incorporación de víctima y denunciante de hostigamiento sexual en los procesos administrativos:

Con fundamento en oficio DM-138-95 de fecha 4 de diciembre de 1995 suscrito por el Defensor de los Habitantes de la República, esta Dirección General pone en conocimiento de todas las instituciones protegidas por el Régimen de Servicio Civil, la obligatoriedad de incluir como partes en los diversos procesos sumarios administrativos de denuncia por acoso u hostigamiento sexual, TANTO AL DENUNCIANTE COMO AL DENUNCIADO" (las mayúsculas son nuestras).

No obstante lo anterior, algunas instituciones continúan con el criterio de que las partes en el proceso son sólo el Estado y la persona denunciada, hasta llegar a contradicciones tales que en dos instancias de una misma institución se presenta que en una de ellas se considera parte procesal a las víctimas, mientras que en la otra no. Tal es el caso del Ministerio de Seguridad Pública, donde el Departamento de Inspección Policial las considera como partes procesales, mientras que el Despacho, que recibe en apelación la resolución, no las acepta como tal. Lo mismo ocurre en el Ministerio de Educación Pública ya que el Departamento de Procedimientos Legales, que realiza la investigación, las considera como parte, pero al pasar a la instancia del Tribunal de Carrera Docente, se excluye a las víctimas como partes del proceso. Esta situación ha tenido como resultado que en un caso concreto, al cual esta Defensoría le ha dado seguimiento, la resolución de la primera instancia se dio a favor de las personas denunciadas y una vez elevado ante la otra instancia, las denunciadas no pudieron accionar ni conocer los resultados. De hecho, el Tribunal de Carrera Docente modificó todo lo resuelto por la instancia que les precedió, de forma tal que como producto de la intermediación de la Defensoría, las denunciadas lograron conocer que el caso se había perdido y que se había ordenado el archivo correspondiente del expediente.

En virtud de que estas resoluciones administrativas violentan claramente el derecho de las víctimas, la Defensoría preparó un recurso de nulidad de todo lo actuado a las denunciadas y también se procedió a interponer ante el Tribunal de Carrera Docente una coadyuvancia, los cuales tienen como fundamento los intereses legítimos y los derechos subjetivos de los que son portadoras, así como el Código de la Niñez y la Adolescencia No. 7739, el cual desarrolla esta legitimidad procesal en el capítulo VIII sobre el acceso a la justicia de las personas menores y una resolución de la Sala Constitucional.

Concretamente, en el Código de la Niñez y la Adolescencia, en el artículo 107 inciso i, se señala que en todo proceso o procedimiento en que se discutan disposiciones materiales en dicho Código, las personas menores de edad tendrán derecho a impugnar las decisiones judiciales y administrativas.

Asimismo, la Sala Constitucional en resolución Número 1817-98 de las diez horas del trece de marzo de mil novecientos noventa y ocho, dictada en Recurso de Amparo interpuesto contra el Jefe del Departamento de Procedimientos Legales y el Director de Administración de Personal del Ministerio de Educación Pública, hace un análisis de la legitimación en el proceso de las personas denunciantes, a la luz del artículo 41 constitucional. A este respecto señaló la legitimación de las denunciantes para actuar en el proceso, de cuya resolución vale la pena extraer lo siguiente:

“Por lo tanto, tratándose del alegato expuesto por el recurrente, sobre la posibilidad o no de acceder al expediente administrativo en el que se tramita su denuncia, la Sala estima que de previo debe considerarse que el proceso en general, ya sea administrativo o jurisdiccional, es instaurado con la finalidad de solucionar los conflictos que se suscitan en el devenir de las relaciones sociales, y restablecer así el orden y la paz social, así como reparar los daños generados a los ciudadanos, por la lesión a su esfera de derechos y bienes jurídicos tutelados. Así las cosas, cuando el artículo 41 de la Constitución Política se refiere al derecho de las personas a encontrar reparación a las injurias o daños que hayan recibido, pretende garantizar el derecho de las víctimas a acceder a la justicia -mediante un proceso administrativo o jurisdiccional que les permita solucionar el conflicto acaecido- a obtener una pronta reparación del daño que hayan sufrido, y a ser tratadas con compasión y respeto por su dignidad. Consecuentemente, a juicio de la Sala, el ofendido que interponga por sí, o por medio de su representante, una denuncia ante un órgano jurisdiccional o administrativo, lo hace en virtud de que por la inmediatez de la afectación generada por el hecho acusado, posee el derecho subjetivo a acceder a la justicia, y por lo tanto, tener acceso al expediente respectivo, aportar los alegatos y elementos probatorios pertinentes, y ser notificado de la resolución final del asunto. Admitir lo contrario equivaldría a limitar en forma ilegítima el acceso de los ciudadanos a la justicia, situación que no comulga con los principios democráticos que inspiran nuestra Constitución Política. En mérito de lo expuesto, procede declarar con lugar el recurso”.

De forma tal que, si a pesar de las recomendaciones, la mediación, y recursos formales interpuestos por parte de la Defensoría, las instancias administrativas insisten en excluir a las personas denunciantes de hostigamiento sexual como partes legítimas del proceso, esta Institución se verá en la necesidad de proceder a la toma de medidas de naturaleza penal, en tanto se trata de funcionarios públicos que deben ajustarse a la ley y a las interpretaciones reiteradas y coincidentes de varias instancias.

i. Naturaleza de los plazos en la Ley contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia

En relación con el tema de los plazos es necesario señalar que el criterio de la Defensoría es que el término de tres meses asignado legalmente en la Ley Contra el Hostigamiento sexual en el Empleo y la Docencia para concluir la investigación y resolución de los hechos denunciados no puede ser un plazo de prescripción o caducidad, dado que no lo dice expresamente y por la naturaleza de los derechos que se restringen en este tipo de figuras jurídicas, su alusión legal debe ser taxativa y no sujeta a interpretación. Asimismo, y en razón del principio que informa el derecho de justicia, se debe impedir que por razones de dilación de la administración en la investigación de los hechos se le impute la responsabilidad a quien interpuso la denuncia y se le castigue con el vencimiento del derecho, sin otorgarle remedios procesales para resolverlo.

Lo expuesto, desde la perspectiva de la Defensoría, sólo conduce a la impunidad de los hechos e impide a la administración sancionar a aquellos funcionarios/as que por sus faltas deben ser sancionados por parte de la administración pública.

Tal es el caso tramitado bajo el expediente N° 9150-21-2000 en que la Defensoría ha asesorado a las denunciadas, cuatro menores de edad, que por la cantidad de pruebas ofrecidas se convirtió en un caso de enorme complejidad, razón por la cual el período de la investigación se tardó más de los tres meses, concretamente ocho meses. Como resultado de ésta se identificó la comisión de la falta y se recomendó el despido del funcionario público; no obstante, cuando el asunto fue elevado ante el Tribunal de Carrera Docente, éste procedió a la valoración pura y simple de la forma y aplicó la caducidad, ordenando el archivo del expediente y dejando impune una falta tan grave como lo es el hostigamiento sexual, máxime en contra de menores y en el ámbito de la educación.

Este tipo de situaciones se vienen reiterando por parte del Tribunal de Carrera Docente, el cual ha hecho caso omiso a las recomendaciones de la Defensoría en relación con la interpretación que los plazos contenidos en el artículo 26 del Reglamento de Carrera Docente, como en los artículos 23 y 27 del Reglamento para prevenir, investigar y sancionar el hostigamiento sexual en el Ministerio de Educación Pública, no pueden ser de caducidad ni de prescripción sino ordenatorios. Por lo demás se transgrede también el criterio de la Procuraduría General de la República, vertido en dictamen C-173-97 de 17 de setiembre de 1997, que señaló:

“Por todo lo analizado, esta Procuraduría es del criterio, de que no es correcta la interpretación y aplicación que hacen tanto la Dirección de Personal del Ministerio de Educación Pública como el Tribunal de Carrera Docente, respecto del plazo establecido en el artículo 26 del Reglamento de la Carrera Docente. Lo anterior, ya que no existe norma en el Estatuto de Servicio Civil que autorice aplicar la caducidad o prescripción, luego de expirar el término para el cumplimiento de una fase instructiva por queja o denuncia, en materia disciplinaria de los funcionarios docentes”.

El criterio de la Procuraduría General de la República resulta conteste con la resolución de la Sala Constitucional número 280-I-94 que, al estudiar en su oportunidad los artículos 97, 98 y 99 del Reglamento al Estatuto del Servicio Civil, adujo que esos numerales no podían ser de aplicación a los servidores de la Administración Pública por no existir una disposición en la ley estatutaria que autorizara el establecimiento de la prescripción.

Con base en lo anterior esta Defensoría presentó Recurso de Inconstitucionalidad ante la Sala Cuarta en contra de los artículos 23 del reglamento de Carrera Docente y el 26 del Reglamento para prevenir y sancionar el Hostigamiento Sexual del Ministerio de Educación. Actualmente el Recurso se encuentra en estudio de admisión.

Es importante señalar que, desde la perspectiva de la Defensoría, los plazos con los que cuenta la administración nunca deben operar de forma tal que impidan la prosecución de la investigación, por lo que no pueden aplicarse las figuras jurídicas de caducidad y prescripción; no obstante lo anterior, la administración debe hacer todo lo posible por ajustarse a los términos y plazos establecidos, con el fin de garantizar la seguridad jurídica y estabilidad emocional de las partes del proceso, so pena de que un incumplimiento a un plazo ordenatorio debe ser fuente de responsabilidad personal por parte del funcionario que injustificadamente lo dejó transcurrir. Debe resaltarse que esta Defensoría ha observado cómo la dilación en el plazo opera de manera negativa en la actitud y fortaleza de las personas denunciantes para continuar con la acción, agregándose el hecho de que con el transcurso del tiempo las pruebas pueden perderse o transformarse, con efectos negativos para la eficacia de los derechos de las personas.

Finalmente debe señalarse que la Defensoría ha continuado con el proceso de seguimiento a la formalización de los reglamentos contra el hostigamiento sexual, donde habían quedado rezagadas instituciones de gran importancia por la cantidad de personas que laboran para ellas, tal es el caso del ICE, el cual recientemente creó el instrumento legal adecuado para enfrentar este tipo de casos. Cabe señalar que dicho instrumento se ajusta, en términos generales, a las recomendaciones de la

Defensoría, con excepción de que incluyó reglamentariamente la calificación del plazo como de prescripción, con lo que incurre en el error jurídico ampliamente supra señalado.

b. Casos presentados

Con respecto a los casos que se han presentado en el período que comprende el presente informe, la Defensoría de los Habitantes conoció la apertura de 48 procedimientos administrativos por Hostigamiento Sexual, los cuales se concentran principalmente en el Ministerio de Educación Pública y en el Ministerio de Seguridad Pública. Es importante señalar que, en la mayor parte de los casos presentados por el MEP, la denuncia fue interpuesta por más de una persona en contra de un solo funcionario.

En el caso del MEP, la totalidad de los casos o expedientes tramitados (20)¹ corresponden a personas menores de edad, todas mujeres, que fueron presuntamente hostigadas sexualmente por profesores de la institución educativa a la que pertenecen. En este caso, la Defensoría considera necesario llamar la atención, al menos, en tres sentidos: en primer lugar, si se considera que la población estudiantil, tanto escolar como colegial, sobrepasa el millón doscientas mil personas, se hace difícil aceptar que la cantidad de denuncias presentadas corresponda a la realidad –la Defensoría conoció años atrás más de ochenta denuncias en un año, lo que también consideró una cantidad poco significativa-, especialmente porque se trata de una población que puede ser muy vulnerable ante las presiones de sus profesores, dadas las relaciones de jerarquía y de poder existentes entre ellos; en segundo lugar, al observar las personas hostigadas y las hostigadoras se hace evidente que se está en presencia de la comisión de hechos de violencia sexual por parte de personas mayores de edad, que tienen la responsabilidad de contribuir en la educación y desarrollo integral de las personas menores de edad, que son precisamente las víctimas de sus violentas conductas sexuales; en tercer lugar, llama la atención que no se presente un solo caso entre personas mayores de edad –docentes, administrativos y de otros servicios- dado lo numeroso de estas poblaciones, que están en constante relación y que también se caracteriza por ser jerárquicas y de autoridad.

La Defensoría considera importante seguir insistiendo ante el MEP en la necesidad de que se realicen programas y acciones periódicas en torno a la política institucional sobre el

¹ Los números de los expedientes tramitados en el MEP, que como establece la Ley de Rito tienen carácter confidencial, son los siguientes: 09267-00; 09272-00; 09318-00; 09368-00; 09419-00; 09611-00; 09612-00; 09614-00; 09615-00; 09616-00; 09617-00; 09618-00; 09620-00; 9934-00; 10005-00; 10188-00; 10189-00; 10190-00; 10631-01 y 10632-01.

hostigamiento sexual, dirigidos a docentes, administrativos y a la población estudiantil, en todas las regiones del país. Es conveniente, a su vez, que el personal docente aborde este tema con los y las estudiantes, especialmente porque se está en presencia de una forma de violación al derecho humano a la integridad física, sexual y emocional, que pareciera no está siendo abordada de la manera más efectiva en el ámbito público educativo.

Con relación a la situación que se presenta en el Ministerio de Seguridad Pública debe señalarse que es la institución, después del MEP, que presenta mayor cantidad de denuncias recibidas (16)². La totalidad de los casos corresponde a mujeres policías que han sido hostigadas por compañeros de trabajo y/o por sus jefes, situación que resulta preocupante en tanto evidencia la dificultad de algunos policías varones de reconocer que la labor policial ha dejado de ser una práctica exclusivamente masculina y que las mujeres que han ingresado a ejercer las funciones propias del cargo son sus compañeras de trabajo, con todo lo que ello conlleva: respeto, apoyo, trabajo conjunto, solidaridad. La práctica del hostigamiento sexual entre compañeros y compañeras de trabajo pone claramente al descubierto el ejercicio de poder, de autoridad y dominio que muchos hombres mantienen con relación a las mujeres; lo anterior reafirma la concepción de que independientemente de que existan relaciones laborales jerárquicas o no, las relaciones entre los géneros son asimétricas. La situación puede hacerse más compleja cuando, además de las diferencias por género, existen relaciones jerárquicas entre el hombre y la mujer policía, ya que en estos casos el hostigamiento sexual puede también acompañarse por hostigamiento laboral.

Como ejemplo de algunas de las situaciones puestas en conocimiento de la Defensoría está la de una mujer policía que presentó su denuncia ante el Departamento Disciplinario Legal del Ministerio de Seguridad Pública por hostigamiento sexual y laboral que ha sufrido de parte de su Jefe; el cual, ante la no aceptación de sus propuestas sexuales, inició un proceso de hostigamiento laboral, trasladándola a ejercer labores de cocina, enviándola a realizar inspecciones a lugares peligrosos sin compañero/a y sin arma, efectuando comentarios vulgares de alto contenido sexual en presencia de sus compañeros y compañeras de trabajo, lo que provocó en ella un desgaste emocional que la ha obligado incluso a incapacitarse por depresión (Expediente 09550-21-2000).

Cuadro 1
Casos de Hostigamiento Sexual por Institución
(Mayo 2000 a Enero 2001)

Institución	No. de casos
Ministerio de Seguridad Pública	16
Ministerio de Educación Pública	20*
Caja Costarricense de Seguro Social	6
Municipalidad de San José	2
Instituto Costarricense de Electricidad	1
Poder Judicial	2
Universidad Nacional	1

* La totalidad de los casos corresponden a personas menores de edad

2. Pensiones alimentarias

a. Consideraciones generales

El tema de las pensiones alimentarias continúa siendo uno de los ejes más importantes del quehacer de defensa de los derechos de las mujeres en el Área. La frecuencia de denuncias por problemas en el pago por parte del deudor alimentario, el incumplimiento de las órdenes de apremio corporal, la dilación por parte del Poder Judicial ante los incidentes de aumento de las pensiones y el largo recorrido interinstitucional por el que debe seguir la pensión son algunos de los tipos de quejas que se atienden en la Institución. Asimismo, la necesidad de un mayor conocimiento de las funciones de las diferentes instituciones involucradas en el tema, así como una coordinación efectiva entre éstas contribuyen a entender la atención prioritaria que la Defensoría le brinda a este tema.

Particular preocupación le generó a esta Institución el tema de las retenciones de pensiones alimentarias en los rubros de aguinaldo y salario escolar. Desde diciembre del año recién pasado, la Defensoría realizó un proceso de seguimiento a la forma en que las grandes

² Los números de los expedientes tramitados en el MSP, que como ya se mencionó tienen carácter confidencial, son los siguientes: 9602-00; 9740-00; 9773-00; 9776-00; 9863-00; 9998-00; 9999-00; 10000-00; 10033-00; 10060-00; 10117-00; 10121-00; 10338-00; 10433-01; 10468-01 y 10515-01.

instituciones, como la Caja Costarricense de Seguro Social y el Ministerio de Hacienda, los iban a aplicar.

Con relación a la CCSS, por ejemplo, se conoció que la aplicación de la retención de la pensión alimentaria sobre el salario del décimo tercer mes, denominado aguinaldo, se practicó solamente en 463 casos. El criterio bajo el cual fundamentaron su acción fue que sólo realizaron las gestiones en los casos en los que les habían notificado la orden judicial.

Con esta política que asumió la Caja, una enorme cantidad de beneficiarias de pensión alimentaria se quedaron en el mes de diciembre sin el respectivo dinero, obligándolas a realizar trámites jurisdiccionales para lograr satisfacer este derecho, lo que les significó recurrir a otros mecanismos menos ágiles. Con base en la situación expuesta, la Defensoría externó el criterio de que su aplicación debía ser general o, en su defecto, identificar los casos en los que no se aplicó y remitir inmediatamente la consulta jurisdiccional de cada uno de ellos. Para el presente año, la Caja ofreció modificar el procedimiento utilizado, por lo que la Defensoría dará el seguimiento necesario para evitar los contratiempos que tuvieron que enfrentar muchísimas mujeres. Resulta importante hacer notar que, a diferencia de la CCSS, el Ministerio de Hacienda aplicó la retención en el aguinaldo a todos los casos en los que existía retención en el salario mensual.

Con respecto al salario escolar, la Defensoría es del criterio que las personas beneficiarias de pensión alimentaria poseen derecho a exigir el mismo monto de la pensión del total de salario escolar que recibe el deudor alimentario. La naturaleza del salario escolar es la de ser un salario más que, por la fecha de pago, coincide con el ingreso de las y los estudiantes al proceso educativo. De esta forma, por la fecha en que se hace efectivo, contribuye de manera importante a solventar los múltiples gastos que genera el inicio del ciclo lectivo.

La Sala Constitucional, mediante Resolución de las 12:09 horas del seis de febrero de 1998, voto número 722-98, señaló:

“De esta forma queda claro que el monto pagado por la vía del llamado salario escolar es un monto que no paga el Estado en forma adicional como si fuera un monto extraordinario en el mes de enero de cada año, sino es que es un monto que por derecho le corresponde al trabajador recibir en forma diferida en el mes de enero, monto que de por sí ya ha devengado y se encuentra dentro de su patrimonio”.

Con fundamento en lo anterior, la Defensoría le recordó a las personas beneficiarias de pensiones alimentarias, en el mes de diciembre del año 2000 y mediante un boletín de prensa ampliamente divulgado por los medios de comunicación, que el salario escolar podía ser considerado para efectos de la pensión alimentaria, mediante gestión ante la vía jurisdiccional. Como resultado de este proceso de divulgación se atendieron múltiples consultas –de usuarias y autoridades judiciales- en la Institución, principalmente para que se les ampliara la información brindada.

Asimismo se le dio seguimiento a la consulta que por este tema realizó el Ministerio de Hacienda ante la Procuraduría General de la República, la cual emitió el criterio técnico N° C-002-2001 del 4 de enero del 2001:

“En virtud del artículo 172 del Código de Trabajo, Decreto número 23495-MTSS del 19 de julio de 1994, el cual fue modificado por el Decreto Ejecutivo número 23907-H de 21 de diciembre del mismo año y Resolución DG-062-94 de la Dirección General del Servicio Civil, dictada a las diez horas del cinco de agosto de mil novecientos noventa y cuatro, así como la citada jurisprudencia, el “Salario Escolar” por constituir parte del salario total que devenga un funcionario o servidor público, se encuentra sujeto, también a las deducciones por concepto de embargo judicial, sean deudas comunes o pensiones alimentarias”.

Con fundamento en lo anterior, el día 17 de enero del 2001 el Ministerio de Hacienda pagó el “salario escolar” y aplicó la retención del monto correspondiente por concepto de pensión alimentaria. Evidentemente todas las personas beneficiarias de pensión alimentaria que no se encuentran bajo el procedimiento de retención automática debieron gestionar lo correspondiente ante la vía jurisdiccional, tal y como lo divulgó ampliamente la Defensoría en diciembre de 2000.

Esta Defensoría consultó a otras instancias sobre el mecanismo a utilizar, tal como la CCSS, la cual señaló que no lo practicaron en la forma de retención automática. Esta situación nuevamente pone en evidencia las contradicciones prácticas que se dan entre las distintas dependencias estatales, las cuales deben tender a unificarse. La homogeneización de los procedimientos fundamentales relativos a la materia de pensiones alimentarias será una de las prioridades institucionales del año en curso.

b. Comisión de Pensiones Alimentarias

El conocimiento casuístico del tema de pensiones alimentarias y el convencimiento de que muchos de los obstáculos para la vigencia del derecho alimentario que enfrentan las personas beneficiarias se encuentra en la estructura y en la ruta crítica del proceso, sirvieron de fundamento a la Defensoría para convocar a una serie de instancias estatales relacionadas con dicho proceso. En la actualidad se trabaja en la ruta crítica de las pensiones alimentarias en el marco interinstitucional de la Comisión de Pensiones Alimentarias que se conformó.

La Comisión inició su actividad basada en un diagnóstico preliminar de la situación realizado por la Defensoría y, mediante el trabajo conjunto, se han ido ampliando sustancialmente los temas a abordar, en virtud de que muchas situaciones se han podido solucionar pero también han surgido otras nuevas. En el informe anual anterior, esta Defensoría dio cuenta de algunos logros y definió algunos ejes de atención prioritarios, entre los que cabe destacar la ruta crítica del dinero dado que el tiempo que transcurre una vez egresado del patrimonio del deudor alimentario, suele tardar hasta dos meses para el ingreso efectivo al patrimonio de las personas beneficiarias.

Con el propósito de abordar esta situación se realizaron tres sesiones de trabajo en las que participaron las instancias más importantes que practican retenciones por concepto de pensiones alimentarias, o que actúan como intermediarias en el proceso, tales como el Banco de Costa Rica, el Poder Judicial, la Caja Costarricense de Seguro Social y el Ministerio de Hacienda.

Como resultado de las reuniones se precisaron varios problemas que inciden directamente en el tiempo excesivo que transcurre para disponer del dinero de la pensión, como lo son: el retraso en el ingreso de la planilla al Banco para la respectiva distribución del dinero, ya que por ejemplo la planilla de la CCSS suele ingresar entre el 7 y 9 de cada mes y corresponde al mes anterior; inconsistencias en la información sobre las personas y los montos, lo que obliga a la revisión manual de la planilla y, particularmente, problemas con la actualización de lo que se denomina el número único, que consiste en llegar a identificar un número particular e individual a cada expediente por parte del Poder Judicial, con lo cual se eliminaría el hecho de que cada vez que pase un expediente de un Despacho a otro cambie su identificación numeraria e impida un seguimiento efectivo.

Este cambio por parte del Poder Judicial obliga a todos los subsistemas a adecuarse a este número e introducir las reformas correspondientes en las respectivas plataformas tecnológicas, que son el medio de flujo o intercambio de los datos. La concreción de acuerdos en este sentido es resultado de las reuniones sostenidas, siendo uno de ellos el hecho de que instituciones como la CCSS y el Ministerio de Hacienda, que son las que tienen el mayor volumen de casos de retención por concepto de pensión alimentaria, puedan contar con una plataforma homogénea de remisión de datos.

El objetivo es que la información pueda intercambiarse de forma ágil a través del sistema creado judicialmente en convenio con el Banco de Costa Rica, denominado LSJ, lo cual posibilita el rápido ingreso efectivo del dinero al patrimonio de las personas beneficiarias.

Con el objetivo de que el sistema funcione se hace imperativo que cada vez que un nuevo circuito judicial ingresa al sistema automatizado se proceda a la respectiva comunicación a todas las instancias que practican las retenciones. Para ello, el Poder Judicial se comprometió a realizar las comunicaciones respectivas con el fin de evitar lo denunciado por la CCSS, en el sentido de que mucha de la información no la remiten por el mecanismo del LSJ o sistema automatizado porque no cuentan con la información actualizada de cuáles son los despachos que se van incorporando al sistema.

Asimismo se puso en evidencia la necesidad de que cuando el Poder Judicial desactiva algún caso lo comunique de forma inmediata, con el fin de que no se realicen retenciones cuando ya el caso ha sido legalmente desactivado y, por ende, ya no procede la retención.

Estos aspectos, entre otros, tienen como común denominador la necesidad de mejorar los canales de comunicación interinstitucionales existentes, para lo cual se llegó al consenso de identificar una persona en cada institución como contacto exclusivo que centralice la información y facilite las respuestas en cada instancia.

En relación con las observaciones que esta Defensoría realizó al Banco de Costa Rica por la dilación en la remisión de los depósitos cuando se trata del sistema manual, esta instancia procedió a la remisión de circulares con los recordatorios de las rutas y mecanismos de envío de los depósitos con el fin de evitar confusiones en la ruta del dinero y dilatar, aún más, el ingreso efectivo del dinero en el patrimonio de las personas beneficiarias.

La Defensoría, en coordinación con la Comisión de Pensiones Alimentarias, estima que existen profundas diferencias en el tratamiento que tiene la ruta crítica del dinero entre los circuitos que se encuentran automatizados y aquellos que no. Concretamente, el BCR tramita 60.000 depósitos, de los cuales 42.000 ya se encuentran automatizados; de tal forma, que el Poder Judicial debe continuar realizando los esfuerzos necesarios con el fin de que todos los circuitos judiciales, así como también los Despachos que se encuentran aislados, puedan rápidamente incorporarse al sistema automatizado. Con este sistema automatizado, el dinero se moviliza con mucha rapidez y agilidad de forma tal que cuando el depósito ingresa a cualquier banco del país, las personas beneficiarias casi inmediatamente pueden retirarlo.

Se prevé –según la información brindada por el encargado del Sistema Automatizado de la Corte Suprema de Justicia- que en el plazo de seis meses todos los despachos ingresarán a este sistema; no obstante, mientras esto se logra se hace necesario mejorar sustancialmente el sistema manual de la ruta del dinero. Para tales efectos, la Defensoría y la Comisión son del criterio que deben generarse mecanismos para evaluar continuamente la ruta manual del dinero y los recibos por parte del BCR y el Poder Judicial; actualmente, este proceso está tardando hasta quince días hábiles, que significa el tiempo en que se posterga la satisfacción de las necesidades fundamentales de las familias que reciben el dinero como la alimentación, educación, vivienda, vestido y recreación.

Es importante informar y, a la vez, reconocer la firma de un Convenio entre el Poder Judicial y la Caja Costarricense de Seguro Social, suscrito en enero del año en curso, para agilizar el trámite de consultas a la base de datos de cuenta individual del Régimen de Pensiones de Invalidez, Vejez y Muerte. La iniciativa del Convenio surgió al interior de la Comisión de Pensiones Alimentarias como producto del análisis que se ha realizado con relación a la dilación, especialmente la tramitación de la prueba del salario del eventual deudor alimentario, que en la actualidad suele demorarse hasta tres meses.

Con ocasión de este convenio interinstitucional, los jueces y las juezas podrán tener acceso directamente a la información sobre los salarios y obtener de forma inmediata este dato que es de vital importancia para la resolución del derecho de la pensión. La Defensoría, especialmente, así como la Comisión Interinstitucional de Pensiones Alimentarias reconocen la importancia de este paso y la voluntad de los Jerarcas de las instituciones, particularmente del Poder Judicial que lo gestionó, en tanto que el acuerdo se traduce en un verdadero adelanto para la vigencia de los derechos alimentarios.

Actualmente, el trabajo de la Comisión está centrado en la recopilación de información que disponen las distintas poblaciones involucradas en la materia, con el propósito de poder contar con los insumos que las y los actores del sistema puedan ofrecer para ampliar el diagnóstico inicial. Con el fin de posibilitar esta tarea, la Comisión se subdividió en tres grupos responsables de elaborar y aplicar un cuestionario según la población que le correspondió, y que son la de usuarias, de apremiados corporales y de operadores del derecho. El análisis de la información, así como las recomendaciones que se deriven de este trabajo, será una de las prioridades de la Comisión de Pensiones Alimentarias para la planificación del trabajo durante este período.

c. Casos presentados

En materia de Derecho de Familia, uno de los temas que presenta mayor incidencia de denuncias ante la Defensoría de la Mujer es el de Pensiones Alimentarias. Abordar el tema de las pensiones alimentarias implica valorar una serie de criterios relacionados con las condiciones materiales de existencia de las personas beneficiarias como lo son la alimentación, vivienda, vestido, salud, educación, cultura y recreación.

Evidentemente, la insatisfacción de estas necesidades por la irresponsabilidad de los obligados de contribuir a la manutención de sus familias conduce a que las personas que deben asumir las responsabilidades del hogar establezcan demandas ante los Despachos Judiciales correspondientes. Sin embargo, para muchas mujeres aquí se inicia el “calvario” institucional para hacer valer su derecho a la pensión alimentaria. La no tramitación de los expedientes en términos razonables de acuerdo a la ley, la emisión de cheques por este concepto con retrasos de hasta una semana constituyen dos de los tipos de denuncias que con frecuencia se presentan a la Defensoría. Aunado a estos problemas, las beneficiarias tienen que lidiar constantemente con el recurrente incumplimiento del obligado respecto al pago oportuno de la pensión, teniéndose que enfrentar al hecho también frecuente de que las autoridades policiales incumplan con la ejecución de fallos judiciales, como lo son las órdenes de apremio corporal.

A este respecto, es importante conocer algunas de las denuncias presentadas según la instancia del Estado que ha incumplido con sus funciones.

i. Poder Judicial: lentitud de los procedimientos en los Despachos Judiciales y retrasos en la emisión de cheques.

Concretamente, las denuncias correspondientes a los Expedientes N° 07098-21-99 y N°08840-21-2000 se refieren, en un caso, a la lentitud en procedimientos relativos a incidentes de aumento de pensión alimentaria y, en el otro, a la solicitud de aumento automático; en ambos casos, la dilación sobrepasaba el año y medio después de presentada la solicitud. Como corresponde, la Defensoría puso en conocimiento de las respectivas denuncias al señor Presidente del Consejo Superior del Poder Judicial, recomendando al Consejo Superior tramitar los casos de pensiones alimentarias en plazos razonables, tomando en consideración las condiciones de vida de las mujeres y sus familias. El 28 de noviembre de 2000, el Consejo Superior emitió una resolución indicando lo siguiente: "*En cuanto a la recomendación que se hace a este Consejo se dispone publicar una circular en el Boletín Judicial dando cuenta a los Despachos Judiciales que conocen de la materia de pensiones alimentarias, la obligación que tienen de tramitar los expedientes de pensiones alimentarias en términos razonables de acuerdo con la Ley*".

Esta resolución del Consejo Superior del Poder Judicial pone en evidencia la obligación que tienen los jueces y juezas de dictar resoluciones acorde a los principios de celeridad y sumariedad que rigen en la Ley de Pensiones Alimentarias.

Con relación a la lentitud en la emisión de cheques de pensión alimentaria por parte de los Despachos Judiciales, una de las denuncias recibidas por esta Defensoría (Expediente N°09959) indicaba que el Despacho Judicial le confecciona el cheque diez días después de haber ingresado el depósito a dicho despacho, lo que significa que si bien el deudor sí está cumpliendo con su obligación es la burocracia institucional la que obstaculiza la satisfacción de las necesidades de la beneficiaria y de su familia; situación, además, que es contraria a los principios mencionados de celeridad y prioridad en el tratamiento de esta materia consagrados en la Ley de rito.

ii. Ministerio de Justicia: sólo mantiene abierto un Centro de Reclusión para Apremiados Corporales.

La Defensoría de los Habitantes recibió la denuncia de una habitante (Expediente N° 09138-21-2000) con relación al incumplimiento por parte de la Delegación de Pérez Zeledón de la ejecución de las órdenes de apremio en contra de su ex-cónyuge.

Como respuesta inicial, la Delegación indicó que según resolución de la Sala Constitucional todos los apremiados alimentarios tienen que ser ubicados en el Centro de Apremiados de San Ramón de Alajuela (actualmente se ubican en La Reforma) y que por la falta de personal y recursos se le hace imposible el traslado de los mismos a dicho Centro.

Con fundamento en lo anterior, esta Institución recomendó al Ministro de Seguridad Pública hacer las gestiones necesarias para dotar de recursos a la Delegación de Pérez Zeledón, especialmente para la movilización de las personas que deben ser encarceladas. Es conveniente señalar que esta Delegación informó a la Defensoría que solamente en el mes de mayo existían 41 órdenes de captura. Asimismo se le solicitó a la Ministra de Justicia la urgente necesidad de regionalizar el Sistema Penitenciario para el albergue de apremiados por pensión alimentaria. Al respecto se recibió respuesta por parte de este Ministerio indicando que se tiene proyectado para el año 2001 la apertura de espacios en las zonas de Pérez Zeledón y de Guanacaste para ubicar a personas privadas de libertad; obra que podría concluirse en el primer semestre del año en curso.

iii. Ministerio de Seguridad Pública: Incumplimiento de las órdenes de apremio corporal por parte de funcionarios policiales.

De manera reiterada se reciben quejas de mujeres (por ejemplo, ver Expedientes N°09015-21-2000 y N°10286-21-2000) que denuncian la no ejecución de órdenes de apremio corporal por parte de las autoridades policiales. La mayoría de las denunciadas son jefas de familia, con un bajo perfil socioeconómico, que ante el incumplimiento del deudor alimentario tiene que lidiar con funcionarios policiales que incumplen con su deber al no acatar una orden emanada por un Despacho Judicial. Es importante resaltar que en la mayoría de los casos cuando la Defensoría de los Habitantes interviene, ya sea a través de gestiones informales o solicitudes de informe, de manera inmediata dichas autoridades proceden a ejecutar la respectiva orden. Lo anterior podría evidenciar la falta de voluntad y poca sensibilización hacia el tema por parte de algunos de los funcionarios del Ministerio de Seguridad Pública al no acatar con la debida diligencia un mandato judicial. Esta Defensoría ha cursado recomendaciones a esta Institución en el sentido de que dichas autoridades actúen en cumplimiento de su deber de proteger los derechos e intereses de las personas beneficiarias y necesitadas de pensión alimentaria.

3. Violencia intrafamiliar

a. Consideraciones generales

La violencia en contra de las mujeres, en sus múltiples manifestaciones, constituye una violación flagrante de sus derechos humanos, especialmente de su derecho a la vida, a su integridad física, sexual y psicológica.

Las mujeres enfrentan diariamente múltiples situaciones de violencia por su condición de género, es decir, por ser mujer en una sociedad estructurada a partir de la concepción de que el varón es modelo de lo humano y, por ende, quien detenta el poder en todas las esferas sociales. Una de las formas de violencia más generalizada y que con mayor frecuencia es reconocida por las propias mujeres y, que también lo empieza a visualizar la sociedad, es la violencia en el marco de las relaciones de pareja.

Las estadísticas de las instancias competentes para atender específicamente esta forma de violencia, tal como la Delegación de la Mujer del Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU), dan cuenta que durante el año 2000, 4837 mujeres consultaron sobre los mecanismos legales existentes para detener la violencia, sobre las instancias de referencia, así como acerca de las formas de enfrentar los problemas psicológicos derivados de las situaciones a las que se encuentran sometidas.

La Delegación de la Mujer atendió 1817 casos nuevos por violencia y, de éstas, a 1028 mujeres se les solicitó medidas de protección ante las instancias jurisdiccionales competentes. Más de 2500 mujeres atendidas ya habían acudido en otras ocasiones a la Delegación.

Asimismo, los datos del Poder Judicial dan cuenta de un aumento importante en la cantidad de denuncias que, por concepto de violencia doméstica, ingresaron a los Despachos que conocen la materia de Violencia Doméstica, para un total de 15.387 durante el primer semestre del año 2000. El informe estadístico del segundo trimestre de ese mismo año, indica que el incremento representa un 50% en los últimos 18 meses, hasta llegar a concluir que *"...en la actualidad es el tipo de casos que mayor crecimiento registra en los Despachos Judiciales"*. Las provincias que mayor incremento registraron fueron Puntarenas (un 28%) y San José (un 24%).

Llama la atención la cantidad de demandas por violencia doméstica que se encuentran en instancias judiciales no especializadas en esta materia, tal es el caso de los Juzgados de Familia

que concentran el 54.4% de denuncias interpuestas, mientras que los Juzgados Civiles y de Trabajo reciben el 15.5% y los Juzgados Contravencionales y de Menor Cuantía el 30.1% restante. Esta situación hace evidente la urgente necesidad de continuar con la política de crear instancias especializadas únicamente para la atención de esta materia.

Las estadísticas del INAMU arrojan el dato de que la mayoría de las agresiones físicas ocurrieron en contra de mujeres cuyas edades van de los 20 a los 40 años, por lo que se trata de mujeres que se encuentran en etapas vitales que suponen una gran productividad en todos sus sentidos, inmersas en mercados laborales (formales o informales) y en el período biológico recomendable para la reproducción humana; mujeres jóvenes y aproximándose a la mediana edad que deben enfrentar sus procesos de vida imbuidas en una dinámica que les afecta absolutamente en todo. Es claro, y ha sido suficientemente demostrado, que la violencia en contra de las mujeres no se limita a un acto o hecho aislado de agresión: la gran mayoría se enfrenta a una dinámica cotidiana de violencia que le impide su desarrollo integral, afectando profundamente su propia autoestima, respeto y cuidado hacia sí misma, sus relaciones interpersonales, su desempeño laboral, su salud y su calidad de vida en general.

La violencia en las relaciones de pareja ha llegado –desgraciadamente- hasta la muerte de las mujeres. En el año 2000, veintiséis mujeres fueron asesinadas en manos de sus compañeros o ex compañeros “afectivos”, estando varias de ellas en el proceso de salir de esas relaciones violentas pero no pudieron.

Los programas y acciones institucionales sobre el tema de la violencia en el marco de las relaciones de pareja se dirigen principalmente a la prevención y a la atención individual y grupal de las mujeres agredidas; procurando, además, incidir en los ámbitos educativos a través de conferencias, charlas y procesos de capacitación a mujeres, grupos organizados y funcionarias/os públicos que deben conocer y saber manejar el tema; asimismo, se atienden las denuncias que formalmente presentan las mujeres cuando el sector público, y específicamente algunos de sus funcionarios, evidencian un incumplimiento e ineficiencia en el ejercicio de sus competencias.

b. Casos presentados

La Defensoría de la Mujer, dadas las competencias establecidas por la Ley de la Defensoría de los Habitantes, no constituye una instancia central en el ámbito estatal para atender denuncias

específicas de violencia en relaciones de pareja y, más ampliamente, de violencia intrafamiliar. Lo anterior no es obstáculo para que toda mujer que requiera apoyo y orientación de cómo canalizar su caso sea atendida por el Área.

Diariamente se brinda asesoría a mujeres que se encuentran sometidas a violencia de pareja e intrafamiliar, tanto telefónica como personalmente (aproximadamente 25 atenciones mensuales), especialmente en materia de sus derechos legales, el procedimiento a seguir para la solicitud de medidas de protección, así como también información básica sobre las entidades especializadas en servicios de apoyo psicológico.

La tramitación formal de expedientes relacionados con estas formas de violencia responden a denuncias sobre acciones u omisiones por parte del Poder Judicial y del Ministerio de Seguridad Pública.

Concretamente, una habitante denunció que se hizo presente a un Despacho Judicial con sus testigos para una comparecencia sobre la aplicación de medidas de protección por violencia doméstica, la cual le había sido programada un mes antes; sin embargo, no fue atendida porque el abogado del agresor no pudo presentarse por tener un juicio particular pendiente, hecho que le causó a ella y a sus testigos graves inconvenientes por el gasto de dinero en transporte, el tiempo que tuvieron que disponer para la comparecencia, así como las solicitudes de permiso en sus respectivos trabajos para poder hacerse presentes (Expediente N° 09056-21-2000).

Al respecto, la Defensoría de los Habitantes recomendó al señor Presidente de la Corte Suprema de Justicia, que: *" UNICA: Establecer lineamientos y mecanismos internos, como podría ser una circular, para que los jueces y juezas informen a las personas involucradas, con antelación, cuando una comparecencia se suspenderá, y así no se vean afectadas innecesariamente "*.

El 2 de junio del 2000, el señor Presidente de la Corte envió una circular a todos los despachos del país que atienden la materia de Violencia Doméstica en que se señala el contenido de la recomendación de la Defensoría con respecto a la necesidad de informar con anticipación cuando no se pueda realizar una comparecencia.

La Defensoría considera que el acatamiento de la recomendación es una forma de apoyo y defensa de los derechos de las mujeres víctimas de violencia, en el sentido de que en una situación de violencia de pareja o intrafamiliar, los daños que se causan a las víctimas son

irreversibles, por lo que las autoridades judiciales tienen la obligación de evitar la comisión de actos como el denunciado.

Existe también una denuncia presentada por negligencia de las autoridades policiales en la atención a una llamada de auxilio de una mujer que estaba siendo agredida por su esposo, el cual por resolución judicial no podía acercarse al domicilio conyugal durante seis meses. En este caso, los efectivos policiales acudieron 2 horas después de la llamada y, además, le solicitaron a la víctima que los acompañara junto con el agresor para que firmara un parte en la Delegación, hecho en el que ella no estuvo de acuerdo y menos montarse en el mismo vehículo con la persona que minutos antes la agredía físicamente (Expediente N° 09975-21-2000).

La violencia contra las mujeres en las relaciones de pareja y en el ámbito intrafamiliar debe reconocerse y aceptarse como un asunto de interés nacional, en tanto son miles de mujeres y de familias las que se encuentran sometidas a violencia física, sexual, psicológica y patrimonial. Es, asimismo, un problema de derechos humanos en que se violentan las condiciones básicas fundamentales de convivencia. Lo anterior exige que estas formas de violencia deben ser abordadas de manera integral, tanto por parte del juez o jueza que dicta una resolución, hasta por los policías que acuden al llamado de una mujer que está siendo agredida.

La Defensoría es del criterio que quienes administran justicia son hombres y mujeres socializados/as y formados profesionalmente para responder a las exigencias que establece el sistema patriarcal que, como bien se reconoce, no beneficia ni trata por igual a unos y a otras. Desde esta perspectiva, la Defensoría de los Habitantes continuará atendiendo las denuncias de las mujeres que consideran violentados sus derechos por acciones y omisiones de carácter administrativo por parte de jueces y juezas, dará apoyo al Poder Judicial en los procesos de revisión de instrumentos jurídicos sobre la materia cuando así lo soliciten y apoyará la realización de procesos de divulgación y capacitación sobre este tema.

c. Reformas legales urgentes

Un avance en el tema de la violencia en contra de las mujeres lo constituye el reconocimiento de la existencia del hecho, las manifestaciones de condena y de rechazo social que se realizan con mayor frecuencia, tanto por parte de la sociedad civil como por parte del sector público. La participación en actos públicos de repudio a la violencia, especialmente ante los asesinatos de mujeres, la diversidad de instancias promoviendo y divulgando la Ley Contra la Violencia

Doméstica, una mayor apertura de las mujeres para “romper el silencio” y denunciar su situación, así como la mayor y mejor cobertura de los medios de comunicación son algunas de las manifestaciones que permiten reconocer la existencia de avances en esta materia por parte de la sociedad civil. En el ámbito institucional es posible observar la concepción y ejecución de políticas públicas con perspectiva de género, específicamente para la atención de la violencia, y la coordinación y articulación de recursos estatales y no gubernamentales en el Sistema Nacional para la Atención y Prevención de la Violencia Intrafamiliar, entre otros, que se traducen en avances significativos para enfrentar la violencia.

Cabe destacar que durante el mes de octubre del año 2000, la CCSS inauguró un programa de atención y prevención de la violencia intrafamiliar que será aplicada como un plan piloto en 20 unidades médicas; asimismo se indicó que los técnicos de los EBASIS deberán detectar casos de violencia en las comunidades y referirlos al sistema para su atención.

Con relación al tema de las sanciones a las personas agresoras, la Defensoría considera que existen grandes vacíos sobre todo en el marco del derecho penal que provoca impunidad de los hechos, no sólo en lo que respecta a la violencia contra las mujeres en el ámbito de las relaciones de pareja, sino también en espacios laborales y, en general, de relaciones de poder. Actualmente, la Defensoría de los Habitantes en conjunto con varias instituciones gubernamentales y organizaciones de la Sociedad Civil, tales como el INAMU, el Ministerio de Justicia, CEFEMINA, así como personas a título personal, han planteado la necesidad de que la condena a la violencia se traduzca en instrumentos jurídicos capaces de sancionar con la mayor de las restricciones existentes en nuestro ordenamiento jurídico - la pena privativa de libertad -, en el marco de una estructura legal que combine la perspectiva criminológica concretada en penas alternativas.

La Plataforma de Acción de Beijing ha señalado el tema de la ausencia de medidas tendientes a ponerle fin a la violencia en contra de las mujeres, particularmente instrumentos legales ágiles y efectivos. Cabe destacar el párrafo 112 que señala: *“La violencia contra la mujer impide el logro de los objetivos de igualdad, desarrollo y paz. La violencia contra la mujer viola y menoscaba o impide su disfrute de los derechos humanos y las libertades fundamentales. La inveterada incapacidad de proteger y promover esos derechos y libertades en los casos de violencia contra la mujer es un problema que incumbe a todos los Estados y exige que se adopten medidas al respecto”.*

De esta forma, y fruto de un gran esfuerzo interinstitucional, se elaboró el Proyecto de Penalización de la Violencia contra las Mujeres Mayores de Edad, en el cual se incorporan múltiples figuras penales nuevas que pretenden tipificar aquellas conductas que tradicionalmente se perpetran en contra de las mujeres por el hecho de ser mujeres.

El proyecto de ley pasó el primer eslabón del sistema legislativo cuando en el marco de la Comisión Permanente Especial de la Mujer recibió dictamen unánime afirmativo el 22 de agosto de 2000. La Comisión Legislativa le introdujo una serie de modificaciones que tienden a mejorarlo, y las cuales son plenamente compartidas por la Comisión Interinstitucional.

La Comisión de la Mujer de la Asamblea Legislativa señala en el dictamen afirmativo que:

“No cabe duda de que reproducimos y mantenemos la violencia contra las mujeres cuando como sociedad damos la espalda a esta realidad y preferimos seguir negando que la injusticia, la desigualdad y la discriminación continúan presentes en nuestra vida diaria. La violencia contra las mujeres es una realidad a la que debemos dar respuesta como sociedad y es una realidad reconocida en convenios internacionales y compromisos suscritos por el país. Se trata de un problema que ha de enfrentarse tanto con medidas preventivas como con medidas sancionatorias y de protección efectivas”.

Actualmente el Proyecto se encuentra en la Comisión Plena Tercera, y con el fin de continuar con el trabajo conjunto para procurar consensos y superar las limitaciones del proyecto, la Comisión Interinstitucional ha realizado varias reuniones con diputados y diputadas de dicha Plena, así como reuniones con sus asesoras y asesores. La Comisión Interinstitucional para la penalización de la violencia continuará propiciando espacios para el trabajo conjunto y proponiendo reformas al proyecto que, sin alterar el fin y especificidad del instrumento, lo mejoren y posibiliten un mayor consenso. El 28 de febrero del presente año, la Plena Tercera aprobó una moción para que el proyecto sea conocido por la Corte Suprema de Justicia.

Los aspectos y contenidos del proyecto que han suscitado más discusión tienen que ver con la especificidad de ser un instrumento jurídico que contempla como sujetas pasivas de los delitos únicamente a las mujeres; la naturaleza de la acción de los delitos contemplados, sea de acción pública a instancia pública o privada; valor probatorio asignado a la declaración de la víctima e imprecisión de algunas figuras descriptivas de los tipos penales, los cuales deberán ser superados en el marco del trabajo conjunto y la aceptación de la conceptualización del derecho que está cambiando a la luz de las teorías de género.

En criterio de la Defensoría de los Habitantes, una ley específica en el área penal constituye una verdadera revolución jurídica, no sólo por la especificidad del instrumento, sino por la selección de los comportamientos que deberían ser sancionados y que desplazan los criterios tradicionales, incorporando una definición de valores desde las necesidades de las mujeres.

4. Ambito laboral

a. Consideraciones generales

El Sector Público se caracteriza por la estabilidad laboral que mantiene la mayoría de su población trabajadora; no obstante, desde la Defensoría se ha podido comprobar el hecho de que no todas las personas acceden por igual a este principio laboral. Uno de los grupos más vulnerables al goce de este principio lo constituyen las mujeres embarazadas, siendo precisamente las personas que requieren estar más protegidas y aseguradas durante su proceso de embarazo, parto y puerperio, tanto por ellas mismas como por el hijo/hija al que darán vida. Para la Defensoría, el hecho de separar de sus trabajos a mujeres en estas condiciones o no renovarles sus contratos de trabajo por esta razón constituye una absoluta incongruencia entre lo que se “predica” acerca de la importancia y lo “sublime” de la maternidad con la práctica. Aunque pocas veces se reconozca abierta y públicamente, existe la apreciación de que una mujer embarazada constituye un “gasto” para quien la contrata, lo que se da también entre algunas instituciones del Estado.

Ante la Defensoría se realizan continuamente consultas sobre los derechos laborales que tienen las mujeres en estado de embarazo y, particularmente, se presentan denuncias de mujeres en condición de interinazgo que son excluidas de sus puestos estando embarazadas utilizando, para ello, diversos mecanismos.

Varios casos conocidos por la Defensoría dan cuenta que muchas mujeres que han venido disfrutando de nombramientos interinos en forma continua, no se les renueva cuando se encuentran en estado de embarazo, es decir, que la dinámica administrativa que posibilita que las plazas sean cubiertas de forma temporal, ante el egreso de la persona titular por vacaciones, incapacidad por enfermedad, permisos y otros, excluye a las mujeres embarazadas como sustitutas de quien es titular.

Es claro que el sistema no quiere sustituir a alguien titular de la plaza con otra persona que eventualmente también tendrá que asumir una licencia legal; también es claro que la exclusión es con base en la situación de embarazo, porque en otras condiciones estas mujeres podrían haber continuado sujetas a nombramientos interinos realizando sustituciones. Pero a pesar de estas consideraciones, las posibilidades reales de una investigación que dé cuenta de esta actitud administrativa está sujeta a diversas limitaciones, en virtud de que la administración puede señalar, como hasta la fecha lo ha hecho ante la Defensoría, que no cuenta con ninguna plaza para continuar brindándole nombramientos a la mujer embarazada que quedó cesante. Asimismo, si se considera que este tipo de nombramiento tiene como fundamento el poder discrecional de la administración se dificulta desde la Defensoría, como ente de control, señalar cuáles sustituciones son necesarias y cuáles no.

En este tipo de casos, cuando no se puede comprobar la existencia de una plaza disponible para hacer una sustitución, la Defensoría no puede obligar a realizar un nombramiento de una mujer embarazada para una sustitución de plaza; sin embargo, sí puede obligar a la administración a que aún cuando el nombramiento interino de una mujer embarazada venza y no se le quiere o pueda renovar su contrato, siempre y cuando esta funcionaria ya haya entrado en incapacidad por maternidad, a buscar un rubro que le posibilite el pago de la cuota legal patronal correspondiente por concepto de licencia por maternidad. Con esta medida se le garantiza –al menos en el nivel pecuniario- la garantía del régimen de protección a la mujer trabajadora embarazada.

Los criterios de esta Defensoría con relación a la situación de las mujeres embarazadas en el ámbito laboral se fundamentan en el marco constitucional y legal del Régimen de Protección a la mujer embarazada, donde la exclusión del régimen a las mujeres que tienen nombramientos temporales o inestables se inserta en la dinámica de la discriminación de género, la cual por ser generalizada en una sociedad de dominio masculino, afecta las concepciones generales de trabajo y de la maternidad, planteándolos como conceptos dicotómicos y excluyentes.

Asimismo, y en relación con el embarazo, se han conocido casos en los que no existe suficiente claridad en el límite existente entre una licencia por maternidad y la licencia por enfermedad; concretamente, cuando una mujer sufre un aborto espontáneo sin haber llegado al final del proceso de gestación, con seis, siete u ocho meses de gestación, se duda acerca del tipo de licencia que debe concedérsele. Para algunos es una licencia de enfermedad de ocho días, susceptible de prórroga; para otros, una licencia por maternidad reducida a la mitad, es decir,

de mes y medio. Este tema, sin duda alguna, se perfila como uno de los ejes prioritarios de trabajo institucional en el área de la defensa de los derechos de las mujeres.

Otro tema en el ámbito laboral de conocimiento reiterado por parte de la Defensoría es la situación de mujeres que ingresan a espacios de trabajo tradicionalmente de predominio masculino, tal es el caso de las mujeres policías. Ellas han venido denunciando diversas formas de discriminación en aspectos tales como roles, asignación de horarios, ascensos, capacitaciones, hostigamiento sexual y otros.

La Defensoría es del criterio que los aspectos denunciados no pueden analizarse fuera del contexto de que este espacio ha sido concebido por hombres y ocupado predominantemente por éstos y que, a la fecha, no existe una política institucional que responda a la realidad de que también se da la inserción de las mujeres en las instituciones policiales.

A falta de una política integral, las respuestas institucionales del Ministerio de Seguridad Pública con respecto a la situación de las mujeres policías seguirán siendo puntuales y de carácter individual, lo cual pronto desbordará el sistema, máxime si se considera que la fuerza policial de mujeres aumenta sostenidamente; a la fecha, se cuentan con aproximadamente 400 mujeres en la fuerza policial.

Una política integral debe considerar las diferencias de género entre los hombres y las mujeres para la toma de las decisiones, atendiendo a la reconceptualización del principio de igualdad, sobre el cual la Sala Constitucional se ha pronunciado en múltiples resoluciones, entre ellas la resolución N° 1770-94 en que se señaló:

“ El principio de igualdad, contenido en el artículo 33 de la Constitución Política, no implica que en todos los casos, se deba dar un tratamiento igual, prescindiendo de los posibles elementos jurídicos diferenciadores de relevancia jurídica que puedan existir....La igualdad, como lo ha dicho esta Sala, sólo es violada cuando la desigualdad está desprovista de una justificación objetiva y razonable...”.

La regla general es la igualdad en la aplicación de los deberes y derechos establecidos en los instrumentos jurídicos de la Fuerza Pública; sin embargo, una verdadera aplicación del concepto de igualdad es aquella que considera las diferencias objetivas y razonables entre hombres y mujeres para que, sobre esta base, se establezcan las medidas necesarias de funcionamiento que eviten cualquier forma de discriminación entre personas de diferente sexo. Para tal efecto es necesario identificar las especificidades de lo que significa ser mujer que trabaja como policía,

con el fin de tomar en cuenta estas particularidades en la interpretación y aplicación de las normas.

En ese sentido, por ejemplo, para efectos de la asignación de jornadas puede considerarse si se trata de mujeres jefas de hogar, con hijos menores de edad, sin recursos familiares adicionales para el cuidado nocturno y consecutivo de estas personas menores, circunstancias que en el marco de las posibilidades institucionales son susceptibles y necesarias de valorar. Al respecto, resulta interesante tener presente lo escrito por Alda Facio en el sentido de que: "*...sí realmente entendemos que las mujeres y los hombres somos IGUALMENTE diferentes no vamos a pensar que el fenómeno del embarazo, el parto, la menstruación, el climaterio, etc., son fenómenos que hacen que la mujer se comporte diversamente del hombre/modelo de lo humano y que por ende el problema es de la mujer por ser diferente al modelo, sino que vamos a entender que el problema es de una sociedad que no parte de que a veces, las mujeres y los hombres tenemos necesidades distintas y que estas necesidades son igualmente válidas. Así por ejemplo, podremos entender que el problema no es de que la trabajadora fuera del hogar quede embarazada, sino que el problema reside en que el trabajo remunerado está pensado desde y estructurado para personas que no quedan embarazadas*".³

Algunas de las situaciones que las mujeres policías han puesto en evidencia deben ser consideradas para la formulación de una política institucional, la cual debe iniciar con la identificación de las diferencias y el replanteamiento de algunos aspectos, tales como: 1. las tareas que les son asignadas en la estructura policial, en virtud de la tendencia a supeditar sus actividades laborales a aquellas que tradicionalmente son asumidas por ellas en el ámbito doméstico; 2. la falta de infraestructura adecuada para las mujeres; 3. la diferencia en el tratamiento que reciben para ascensos, promociones y cursos de capacitación, las cuales resultan diferentes a las de sus compañeros hombres y 4. el hostigamiento sexual.

Esta Defensoría recomendó a la Viceministra de Seguridad Pública y a la Dirección de la Fuerza Policial la elaboración de una política policial que atienda las especificidades de las mujeres en la fuerza pública policial, que permita a la Institución contar con lineamientos y reglas claras y concretas que homogeneicen la toma de decisiones en esta materia.

La recomendación ha sido acogida por la Institución, designándose al asesor de la Dirección de la Fuerza Pública y a la Contralora de Servicios del Ministerio para que elaboren un proyecto de

³ Facio, Alda, Cuando el género suena, cambios trae. San José, Ilanud, 1992, pág.45.

política pública para las mujeres policías. La Defensoría apoyará técnicamente el proyecto, en tanto su realización y concreción en programas y acciones contribuirá de manera decisiva a fortalecer la inserción estratégica de mujeres, así como la vigencia y garantía de sus derechos en el sistema policial.

Finalmente en relación con las mujeres policías, esta Defensoría criticó fuertemente la exclusión de una mujer del Estatuto Policial a pesar de contar con los requisitos formales y de ser una de las doce mujeres que aprobaron los cursos respectivos. La exclusión del sistema se fundamentó en la existencia de un hecho en el que la administración ya había ejercido el poder disciplinario y le había impuesto una suspensión de ocho días, lo que a todas luces hacía improcedente la exclusión, dado que se le estaba sancionando dos veces por un mismo hecho. Asimismo se cuestionó la resolución administrativa disciplinaria que se le aplicó, en virtud de considerarla con vicios al debido proceso y el hecho sancionado como atípico. Esta Defensoría señaló claramente los yerros en los que incurrió la administración y procedió a darle seguimiento y un tiempo prudencial para su oportuna reivindicación. En seguimiento de las recomendaciones se conversó con funcionarios y funcionarias de diversas instancias, incluida la Viceministra, sin obtener resultados positivos.

Ante la negativa administrativa, la Defensoría presentó a favor de la mujer policía un Recurso de Amparo, el cual fue DECLARADO CON LUGAR y resuelto mediante voto N° 2000-9733 del tres de noviembre del 2000, que sobre el fondo señaló:

“...la gestión de ingreso presentada por la aquí amparada en el año 1999 debió haber sido resuelta en su oportunidad con las únicas opciones viables, sea aceptando o negando por completo lo pedido, pero sin que existiera la posibilidad de reservar la resolución a futuro, ya que actuar de ese modo implica no sólo la violación del principio del non bis in idem, sino además, violación al principio de legalidad, pues la administración actuó de forma injustificada de conformidad con la normativa aplicable.

Así las cosas, el recurso debe ser declarado con lugar por la violación a los artículos 11 y 42 de la Constitución Política, debiendo la administración retomar la solicitud de la señora Barrientos y resolverla tal y como corresponda”.

b. Comisión Interinstitucional sobre Derechos Laborales de las Mujeres

Las diversas formas de desigualdades y de discriminación laboral a las que se enfrentan las mujeres, la reproducción de condiciones de trabajo que afectan su calidad de vida en general, el hostigamiento sexual, la existencia de normas legales que legitiman tratos desiguales, la

carencia de normativa en el desempeño de trabajos que realizan especialmente las mujeres y la existencia de regímenes de excepción, como el de las trabajadoras domésticas, que no se ajustan a los derechos humanos de los demás trabajadores y trabajadoras, entre otros, justifican la existencia y el trabajo que se ha propuesto realizar la Comisión Interinstitucional sobre Derechos Laborales de las Mujeres. Dicha Comisión se encuentra conformada por la Defensoría, el INAMU, el Ministerio de Trabajo, la OIT, el ILANUD y representantes de organizaciones no gubernamentales, con el propósito de realizar un trabajo conjunto de análisis de las condiciones laborales en sectores productivos donde la participación femenina es importante, las repercusiones de su participación en la calidad de vida, la elaboración de propuestas legales, la formulación de lineamientos para políticas públicas que incidan en los derechos laborales y la identificación de mecanismos de control para garantizar el respeto de los derechos humanos en el trabajo.

Los propósitos de la Comisión suponen un trabajo de mediano y largo plazo, ya que en su mayoría conllevan cambios profundos de carácter económico, ideológico y legal. Asimismo, algunas propuestas de modificaciones legales suponen un trabajo complejo de convencimiento y de negociación con los señores y señoras diputadas, tal como ha sido el caso de los proyectos sobre el Capítulo VIII del Código de Trabajo relativo a las Trabajadoras Domésticas y el de las Reformas a la Ley Contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia. Ambos proyectos continúan sin ser aprobados, lo que evidentemente será una de las tareas prioritarias de impulsar por parte de la Comisión.

En el transcurso del último año, las actividades propias de instituciones que conforman la Comisión, especialmente de las que cumplen funciones y responsabilidades en el ámbito laboral, ocuparon principalmente su atención, por lo que se pretende que en el presente año se logren mayores avances en el proyecto para regular el trabajo nocturno, el trabajo de la maquila, la licencia parental y el trabajo de las productoras agropecuarias.

5. Ambito de la salud

a. Consideraciones generales

El respeto al derecho a la salud, desde la perspectiva de la concepción, formulación de políticas, programas de atención, condiciones infraestructurales, calidad de los servicios y cumplimiento de las regulaciones normativas vigentes por parte del Sistema Público de Salud, ha sido

considerado por la Defensoría como un ámbito de trabajo fundamental en tanto de ello depende, en alto grado, la calidad de vida de las mujeres y la demás población.

Con base en estas consideraciones, las denuncias recibidas por la mala calidad de los servicios brindados por dos entidades hospitalarias a las usuarias afecta en forma directa el ejercicio pleno de su derecho a la salud. Las denuncias se dirigen específicamente a las condiciones en las que se encuentra la infraestructura en los servicios de Ginecología, Obstetricia y Neonatología del Hospital México, así como la falta de personal a cargo del Hospital San Rafael de Alajuela.

En este sentido, un habitante interpuso una denuncia por el hacinamiento existente, la falta de higiene y la deficitaria atención en el Area de Ginecología, Obstetricia y Neonatología del Hospital México.

La inadecuada infraestructura y equipamiento en estos servicios, el aumento de camas en los salones de internamiento y en los pasillos, así como la falta de personal para atender debidamente a la numerosa cantidad de mujeres que ahí se encuentran internadas forman parte de la queja interpuesta. Asimismo, las personas recién nacidas se hallan en un espacio sumamente pequeño lo que dificulta la atención que le pueden ofrecer sus propias mamás así como el personal del Servicio. Estas situaciones denunciadas fueron corroboradas por funcionarias de la Defensoría.

Luego de diversas gestiones e inspecciones realizadas por funcionarias de la Defensoría de la Mujer, la Dirección Médica del Hospital México envió un informe en el que se detallan los diversos problemas que han enfrentado desde noviembre de 1999 en que se realizaron los actos protocolarios de inicio de las obras de la nueva Planta Física del Servicio de Neonatología; construcción que es fundamental no solamente por la salud de las y los recién nacidos, sino también porque se habilitaría el espacio actual que éste ocupa para ampliar el Servicio de Obstetricia principalmente. La Defensoría de los Habitantes solicitó una investigación interna al respecto, por cuanto el proceso de adjudicación de la obra estuvo inmersa en una serie de obstáculos que provocaron un atraso en el inicio de obras de mas de un año (Expediente N° 05543-21-98). En el mes de diciembre de 2000 comenzó la construcción.

El derecho de las mujeres a utilizar los servicios médicos que brinda el Estado por problemas de fertilidad fue motivo de queja ante la Defensoría. Una habitante denunció la imposibilidad de

poder practicarse un ultrasonido folicular, solicitado desde hace mas de un año; sin embargo, funcionarios del Area de Gineco-Obstetricia del Hospital México le han indicado que no la pueden atender ya que el equipo se encuentra descompuesto. La Contraloría de Servicios le informó que éste había sido comprado desde muchos años atrás, razón por la cual se le tenía que dar mantenimiento mes a mes con el inconveniente de que al ser utilizado por las pacientes de otros hospitales de provincia no se le podía dar el servicio requerido. La falta de presupuesto para la compra de un ultrasonido folicular de alta resolución, así como la imposibilidad de realizar la compra de servicios a centros privados explicaban el por qué no se le podía practicar el ultrasonido (Expediente N° 08867-21-2000).

En razón de esta denuncia, la Defensoría realizó diversas gestiones ante las autoridades de la Caja Costarricense de Seguro Social. En respuesta, la Dirección Medica indicó que la publicación del cartel de compra del equipo de ultrasonido y su adjudicación fue tramitada en setiembre de 2000.

Otro caso importante que se encuentra directamente relacionado con el bajo presupuesto asignado por la CCSS a entidades hospitalarias es la falta de personal médico especializado en el Area de Gineco-Obstetricia del Hospital San Rafael de Alajuela. De acuerdo al informe solicitado por esta Defensoría, la Dirección Médica señaló que tiene un presupuesto muy limitado para realizar sustituciones en caso de vacaciones o incapacidades del personal médico; asimismo, no cuenta con personal especializado que labore los fines de semana y días feriados, lo que sí tienen otros hospitales de provincia (Expediente N° 08867-21-2000). Se está a la espera de que la Dirección Médica de la Caja Costarricense de Seguro Social cumpla con las recomendaciones que la Defensoría le ha dirigido a fin de que las usuarias de este Centro Hospitalario reciban de forma continua, directa y oportuna los servicios que requieren.

La Sala Constitucional ha considerado que el derecho a la vida es un principio fundamental, tutelado y protegido por nuestra Constitución Política, siendo la Caja Costarricense de Seguro Social la institución encargada de brindar protección a la población a través de la ejecución de las políticas que orientan el cumplimiento de sus competencias, de los programas y planes de salud que desarrollan, la atención de pacientes, así como el suministro de medicamentos entre otros. Además se le ha delegado la responsabilidad estatal de determinar las prácticas idóneas y seguras del servicio (voto 6874-94).

b. Comisiones de trabajo

El tema de la salud integral de las mujeres, dada su amplitud y complejidad, ha llevado a la Defensoría a participar en diversas comisiones de trabajo con instancias gubernamentales, organizaciones de la Sociedad Civil y con organismos del Sistema de Naciones Unidas. Una de estas comisiones es la de Salud y Derechos Sexuales y Reproductivos, que coordina la Viceministra de Salud y que se encuentra conformada, además, por representantes del INAMU, la CCSS, el Colegio de Médicos y Cirujanos, el Colegio de Trabajadores Sociales, el Colegio de Enfermeras, dos representantes de ONGS, así como el Fondo de Población de Naciones Unidas y la Defensoría de los Habitantes en calidad de asesores técnicos. El trabajo de la Comisión ha incidido de manera clara y directa en este campo de la salud y los derechos, especialmente en lo que respecta a las funciones establecidas en el Decreto Ejecutivo N° 27913-S, el cual derogó el Reglamento de Esterilizaciones. Las acciones para promover y apoyar las Consejerías en Salud y Derechos Reproductivos y Sexuales, el trabajo realizado para defender legalmente los alcances del Decreto vigente, así como la tarea de impulsar y coordinar programas tendientes a que se cumpla con el derecho a la vasectomía constituyen los aspectos sobre los que se ha centrado fundamentalmente el trabajo en este período. Se encuentra pendiente para el presente año, la elaboración de lineamientos para políticas y planes nacionales sobre este campo, la definición de contenidos y mecanismos para los programas de educación, capacitación y promoción, la consolidación de las Consejerías y el seguimiento de los programas de esterilización por parte de los hospitales de la CCSS.

Otra de las comisiones en la que se participa es la llamada Mesa Tripartita, conformada por el Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, el Ministerio de Salud, el INAMU, dos diputadas a la Asamblea Legislativa, la Defensoría de los Habitantes, el Fondo de Población y representantes de organizaciones de la Sociedad Civil, siendo el tema central de trabajo el seguimiento a los acuerdos de la Conferencia Internacional Sobre la Población y el Desarrollo, así como de los resultados de la Conferencia Cairo +5. Desde sus inicios, la Mesa consideró como tema central de los avances obtenidos en la Conferencia sobre la salud y los derechos reproductivos, lo que ha llevado a establecer una estrecha relación y coordinación con la Comisión sobre Salud y Derechos Reproductivos y Sexuales. Durante este período se realizaron dos talleres de Planificación Estratégica, definiéndose el tema central de trabajo así como los subtemas. Asimismo, se vio la necesidad de realizar un diagnóstico sobre "*quién hace qué, cómo y para quién*" con relación a la puesta en marcha del Plan de Acción de Cairo +5, en materia de salud y derechos sexuales y reproductivos. Para lograr este propósito, que permitirá definir las

prioridades, delimitar el campo de acción y establecer las estrategias más adecuadas, el Fondo de Población contrató a una consultora, quien se encuentra levantando la información necesaria. Los resultados que se obtengan del estudio que se está realizando permitirán orientar mejor el trabajo de la Mesa.

Como producto del Encuentro "Aproximación al tema de Violencia de Género contra las Mujeres", realizado por la Defensoría en el mes de noviembre de 2000, se constituyó un grupo de trabajo con funcionarias de la CCSS y con organizaciones de la Sociedad Civil para analizar diversos temas sobre la salud de las mujeres y poder incidir sobre las instituciones públicas. El tema seleccionado para iniciar el trabajo se relaciona con las condiciones en que se realizan los partos en los hospitales y clínicas del país, la medicalización utilizada, así como el trato que reciben las mujeres durante dicho proceso.

6. Participación política

a. Consideraciones generales

La exclusión de las mujeres en los puestos de decisión política, que violenta el derecho a la participación, ha sido un tema abordado en investigaciones de oficio por la Defensoría; sin embargo, durante este año se conoció una denuncia interpuesta por la Agenda Política de Mujeres, concretamente, por considerar que los nombramientos de las personas que integran las Juntas Directivas deben ajustarse a lo dispuesto en el ordenamiento interno e internacional, así como a la resolución Constitucional Número 716-98 de las 11:51 hrs. del seis de febrero de 1998, que establece la obligatoriedad de participación femenina en las Juntas Directivas.

Para efectos de la investigación de la queja, la Defensoría realizó a mediados del año 2000 un muestreo acerca de la participación de hombres y mujeres en las Juntas Directivas de algunas Instituciones, con el siguiente resultado:

Institución	Hombres en las Juntas	Mujeres en las Juntas
CCSS	9	0
ARESEP	3	2
INVU	7	0
IFAM	6	1
CNP	10	0
AYA	7	0
INCOFER	5	2
BANCO NACIONAL	7	0
INFOCOOP	6	1
ICE	7	0
JUNTA PROTEC. SOCIAL	6	4
PANI	0	5
RECOPE	5	2
INS	9	1
IDA	6	1
IMAS	4	6

La Defensoría es del criterio que estos datos ponen en evidencia que no existe una participación proporcional de mujeres –siendo que en algunos casos ni siquiera existe participación femenina– en relación con la participación masculina en algunos puestos de decisión, como lo son las Juntas Directivas. La existencia de un total de 34 mujeres en las juntas Directivas no se traduce en la exigencia legal de un “número significativo de mujeres”, máxime cuando se observa instituciones como la CCSS, el ICE, el INVU, el CNP, el A y A y el BN que no cuentan con una sola mujer en la Junta Directiva; situación que, a todas luces, roza los derechos políticos de las mujeres, particularmente la dimensión del derecho a la elegibilidad.

El derecho a la elegibilidad se encuentra taxativamente declarado en instrumentos de carácter internacional y nacional, como en la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, que en sus artículos 7° y 8° lo formula, así como en la ley nacional “Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer”, particularmente el artículo 5 que establece:

“Los partidos políticos incluirán en sus estatutos mecanismos eficaces que promuevan y aseguren la participación efectiva de la mujer en los procesos electorarios internos, en los órganos directores del partido y en las papeletas electorales.

Asimismo, los estatutos a que se refiere el párrafo anterior, deberán contener mecanismos eficaces que aseguren el nombramiento de un porcentaje significativo de mujeres en los viceministerios, oficinas mayores, direcciones generales de órganos estatales, así como en juntas directivas, presidencias ejecutivas, gerencias o subgerencias de instituciones descentralizadas”.

Conteste con la normativa, la Sala Constitucional se pronunció en relación al tema, mediante la histórica resolución N° 716.98 de las 11:50 minutos del 6 de febrero de 1998, en la que señaló que el tema de la participación política de las mujeres y el acceso a cargos públicos es un tema de igualdad jurídica. Concretamente señaló:

“La igualdad de acceso a los cargos públicos implica que la administración debe promover el nombramiento de mujeres en equilibrio con el de hombres, con excepción de los casos en que se presente inopia comprobada, pero en condiciones normales, las oportunidades de hombres y mujeres deben ser iguales y a eso tiende el ordenamiento jurídico al imponer a la administración la obligación de nombrar un número significativo de mujeres para el cargo de la Junta Directiva de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, tomando en cuenta que eran cuatro los puestos disponibles”.

Es claro que la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer no resulta clara, ni contundente en la asignación de responsabilidades al Estado/Gobierno, pero en concordancia con la CEDAW y el principio de no discriminación le configura una acción que evidentemente implica la participación de mujeres en los diferentes ámbitos de decisión política.

La justificación gubernamental a esta situación de hecho es que en algunas de las instancias supra mencionadas, la designación de las personas que la integran debe realizarse con base en las ternas que envían otras organizaciones que en la Junta Directiva tienen representación. A pesar de que en algunos casos existe este mecanismo de presentación de ternas debe resaltarse que la participación de las organizaciones es en su conformación, de tal forma que la decisión final le compete al Gobierno o al Consejo de Gobierno, por lo que debe evidenciarse esta responsabilidad en cuanto a la cuota de participación que se tiene. De esta forma el gobierno está llamado, al menos, a realizar un recordatorio a las organizaciones que remiten las personas propuestas, para que se ajusten a las obligaciones normativas nacionales.

Señala el señor Ministro de la Presidencia, que otro de los factores que en este gobierno ha dificultado la participación de las mujeres en el espacio de la toma de decisiones son los requisitos que contienen las leyes respectivas para acceder al puesto. En relación con este punto, la Defensoría es del criterio que más allá de las condiciones personales de las mujeres, los factores sociales son los que han condicionado su participación, desde los roles que le han sido asignados en la familia, el tiempo que les demanda la atención de las obligaciones propias del mundo doméstico, los estereotipos culturales sobre su participación en ámbitos ocupados tradicionalmente por varones, y otros.

Coincidentemente con este criterio, una reunión de expertas de la Comisión Interamericana de Mujeres realizada en 1987 señaló que la elegibilidad tiene obstáculos que no dependen exclusivamente de las condiciones personales, sino a factores de naturaleza diferentes como los familiares, los subjetivos y los económicos⁴

El derecho a la elegibilidad de las mujeres, por la interdependencia característica de los derechos humanos, no solamente incide de forma negativa en el derecho mismo, sino que afecta los demás derechos de las mujeres. Es indudable, asimismo, que esta restricción en la participación de las mujeres produce necesariamente un debilitamiento de la democracia, como forma de gobierno nacional, en tanto son excluidas las opiniones, los intereses, las perspectivas de la mitad de la población. La Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, realizada en Beijing, abordó este aspecto de la siguiente forma:

*"...la participación equitativa de la mujer en la vida política desempeña un papel crucial en el proceso general de adelanto de la mujer. La participación igualitaria de la mujer en la adopción de decisiones no sólo es una exigencia básica de justicia o democracia sino que puede considerarse una condición necesaria para que se tengan en cuenta los intereses de la mujer. Sin la participación activa de la mujer y la incorporación del punto de vista de la mujer a todos los niveles del proceso de adopción de decisiones no se podrían conseguir los objetivos de igualdad, desarrollo y paz"*⁵

Esta conexión de derechos políticos de las mujeres, elegibilidad y democracia, fue expuesto en forma clara y contundente por el Centro para el Desarrollo Social y Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas, en el informe "Women in Politics and decision- Making in the Late Twentieth Century" en el que se señaló:

"i- No hay democracia auténtica si las mujeres, que representan la mitad de cualquier población, no están proporcionalmente representadas. El reconocimiento de su plena ciudadanía tendría que reflejarse en su presencia efectiva en las varias jerarquías y espacios de la vida política.

ii- La infrarepresentación de las mujeres resta validez al sistema democrático, ya que crea un distanciamiento real y una disparidad entre electoras y elegidos.

iii- Las orientaciones que generalmente toman los procesos e intereses de la vida política, responden más a un Ethos masculino que femenino y, por lo tanto, no reflejan las necesidades de las mujeres.

⁴ Ver García Prince, Evangelina, Derechos políticos y ciudadanía de las mujeres. Una vía género sensitiva y paritaria al poder y al liderazgo. San José: Centro para el Desarrollo de la Mujer y la Familia, 1997, pág. 106.

⁵ Plataforma de la Cuarta Conferencia de la Mujer, punto G, párrafo 181.

iv- Las mujeres están capacitadas para ser más críticas a la orientación tradicional de las agendas políticas y, por lo tanto, pueden refocalizarlas hacia ámbitos diferentes de interés.

v- Las mujeres representan la mitad de los talentos y potencialidades humanas de cualquier sociedad y ninguna de éstas puede darse el lujo de excluir estas capacidades. Ello produce no sólo el empobrecimiento de la vida pública, sino, además, inhibe el desarrollo de una sociedad justa" (citado por García Prince, Evangelina, Ibidem, págs. 106-107).

En relación con el tema de la participación política de las mujeres, la Defensoría estima conveniente señalar que a pesar de que es necesario reconocer los avances en el ejercicio de sus derechos y la responsabilidad y papel pro activo que ha jugado el Estado en estos avances, no pueden obviarse las restricciones que en materia de elegibilidad y acceso a las estructuras de poder enfrentan las mujeres. Se hace necesario, por tanto, fortalecer y potenciar el papel de las mujeres en el ámbito público de la sociedad, particularmente en el campo político y, para tal efecto, no sólo deben superarse barreras socioculturales e ideológicas que se manifiestan en desigualdades en el seno mismo de la familia entre los hombres y las mujeres, sino también en las actitudes de los gobernantes que reproducen un sistema masculino de poder al no nombrar mujeres en los diferentes órganos de toma de decisiones.

Por otra parte debe aclararse que, a pesar de que existe normativa internacional y nacional sobre el tema, éstas no resultan suficientes, ni claras en la asignación de las responsabilidades gubernamentales, lo que imposibilita entablar acciones legales para su cumplimiento. La responsabilidad del derecho a la elegibilidad no puede ser de los partidos políticos, cuando ya determinado partido político ha llegado al gobierno. Esta situación ha sido puesta de manifiesto por la misma Sala Constitucional en un voto reciente (2000-4350, en Recurso de Amparo N° 99-7171-0007-CO), en que se señala:

"Las obligaciones convencionales y legales discutidas consagran, por una parte, el derecho a la no discriminación y, por otra, establecen compromisos para que las autoridades públicas y los partidos políticos tomen medidas tendientes a garantizar la participación femenina; pero de tales normas no puede derivarse un derecho fundamental, tutelable en esta vía, para que se nombre un porcentaje significativo de mujeres en cargos públicos".

Con base en estas consideraciones se hace manifiesta, entonces, la necesidad de realizar reformas legales sobre el tema, lo cual será uno de los ejes de trabajo de esta Institución.

7. Poblaciones específicas

a. Mujeres Privadas de Libertad

La violación a los derechos humanos de las privadas de libertad y las diversas formas de discriminación de que son objeto ha sido tema de conocimiento, atención y seguimiento por parte de la Defensoría. Son muchos, y de muy variada naturaleza, los casos que han sido atendidos con relación a esta población de alta vulnerabilidad social. La atención inmediata y apertura de expedientes de las denuncias que se reciben, tanto en forma telefónica, de manera escrita como por medio de las visitas periódicas de funcionarias del Area al Centro Buen Pastor, ha permitido conocer mejor la situación de las mujeres y del Centro y resolver con mayor criterio los hechos denunciados. La coordinación y apoyo de la Dirección del Centro ha facilitado el trabajo de esta Defensoría, en aras de ir solucionando algunos de los problemas institucionales y las denuncias presentadas.

Durante el presente período, el Area tramitó 11 denuncias de privadas de libertad, las que hacen referencia al inadecuado mecanismo de requisa practicado a las reclusas y a sus familiares, la falta de información y asistencia del Patronato Nacional de la Infancia acerca de la situación social de sus hijos e hijas, la existencia de un solo Centro de reclusión ubicado en Desamparados con las consecuencias personales y familiares que esto conlleva, así como los obstáculos municipales para la ampliación y mejoramiento de las instalaciones físicas del Centro.

Con relación a la requisa se presentaron dos tipos de denuncias de dos privadas de libertad; en uno de los casos, por el inadecuado mecanismo de requisa realizado por funcionarias de seguridad en horas de la noche a una privada de libertad y, en el otro, la forma en que requisaron a la hija de una reclusa a la hora de la visita. En ambos casos, la Defensoría de la Mujer solicitó una investigación interna ante la Dirección del Buen Pastor con el fin de establecer responsabilidades (Expediente N° 08931-21-2000 y Expediente N° 08704-21-99). En ninguno de los casos se pudo demostrar el hecho en tanto era la palabra de una persona contra la otra; sin embargo, dado que periódicamente se reciben denuncias al respecto, la Defensoría ha considerado necesario que la Dirección del Centro ejerza un mayor control sobre el tipo de requisa que se realiza, comunicar con regularidad a las personas agentes de seguridad acerca de sus obligaciones sobre el particular, así como informar a las privadas de libertad la necesidad

de que inmediatamente de que suceda algo contrario a lo establecido lo denuncien ante la Dirección.

Otras denuncias presentadas se relacionan con actuaciones u omisiones del PANI. La necesidad de mantener comunicación con sus hijas/os, de tratar de no perder su confianza y cariño, de poder protegerlos aun en las circunstancias en que ellas se encuentran son sentimientos y deseos que caracterizan a la mayoría de las mujeres madres que se encuentran en el Centro, en especial cuando se trata de niños o niñas o menores de edad. El derecho de ver a su hijo y de conocer las condiciones en que se encuentra motivó a una privada de libertad a presentar una denuncia en contra del PANI. El niño fue dado en depósito administrativo a su abuela paterna con el compromiso de que lo llevara cada quince días de visita al Centro Penal, situación que no se dio (Expediente N° 07165-21-99). Desde el año 1999, la Defensoría realizó diversas gestiones ante la Oficina del PANI de Puntarenas, a solicitud de la madre, con el fin de que el niño fuera ubicado con su abuela materna o en un albergue y, así, tener la posibilidad de tenerlo más cerca y poder verlo. Más de un año se tardó el PANI para resolver la solicitud de la madre, lo que evidencia la extrema e inexcusable lentitud con la que esta institución pública atiende la satisfacción del derecho que tienen las privadas de libertad de mantener sus vínculos filiales.

Actualmente el niño se encuentra ubicado en un albergue del PANI y ya se han coordinado sus visitas al Buen Pastor. Este caso, a su vez, coloca nuevamente en un lugar prioritario la necesidad de que el Ministerio de Justicia y, particularmente, la Dirección de Adaptación regionalice los Centros de Penales para mujeres, ya que la existencia de un solo centro de reclusión tiene graves consecuencias personales y familiares para las mujeres en prisión. Evidentemente, las exigencias económicas y la necesidad de disponer de tiempo, entre otras razones, le dificultan a muchísimas personas poder desplazarse hasta San José, lo que repercute en las privadas de libertad y en sus familias.

La diversidad de denuncias en períodos anteriores por las deficientes e insalubres condiciones en que viven las privadas de libertad, que se evidencian en el mal estado de las instalaciones del Centro Penal, el hacinamiento existente (la sobrepoblación es de más de 200 mujeres), el mal estado de los servicios sanitarios y las plagas, principalmente de ratas fueron circunstancias que motivaron al Ministerio de Justicia a presupuestar 300 millones de colones para su ampliación y mejoramiento. Sin embargo, la oposición de la Municipalidad de Desamparados a otorgar los respectivos permisos de construcción alegando el “uso molesto” del suelo y la inseguridad que

representa para el Cantón de Desamparados la permanencia de este Centro Penal, retrasaron el inicio de los trabajo por seis meses.

La oposición de la Municipalidad de Desamparados a otorgar los permisos de construcción llevó a que la Defensoría de los Habitantes iniciara una investigación de oficio para conocer más a fondo los criterios emitidos por ambas instituciones, tomando en consideración el respeto a las leyes vigentes y el derecho de las privadas de libertad de disponer de condiciones físicas apropiadas de internamiento.

El 24 de marzo del año 2000, dos privadas de libertad presentaron un Recurso de Amparo ante la Sala Constitucional contra el Concejo y la Municipalidad de Desamparados ante la oposición de otorgar los respectivos permisos de construcción; la Defensoría realizó coadyuvancia ante dicha acción. El Recurso de Amparo fue declarado con lugar por la Sala Constitucional, por lo que en el mes de junio de 2000 se iniciaron las obras de remodelación de este Centro Penal.

La agudización de diversos problemas de naturaleza legal (uso del proceso abreviado, largos periodos de prisión preventiva, falta al debido proceso), de convivencia, del uso drogas, de hacinamiento, de atención a su salud y de alimentación, entre otros, llevó a que las privadas de libertad solicitaran la presencia de la Defensoría para mediar ante el Poder Judicial, la Defensa Pública y el Instituto Nacional de Criminología. El 28 de febrero del año en curso, la Defensoría convocó en el Centro Buen Pastor a representantes de estas instituciones, así como del Ministerio de Justicia para escuchar las denuncias de 10 representantes de las Privadas de Libertad. Ante el cúmulo de denuncias se tomó la decisión de trabajar interinstitucionalmente en procura de contribuir al respeto de los derechos humanos de este sector de la población femenina.

La Defensoría de los Habitantes seguirá dando seguimiento al mejoramiento de la calidad de vida de las mujeres que se encuentran descontando penas de prisión y respaldará las políticas estatales que se desarrollen en este sentido.

b. Mujeres trabajadoras del sexo

La Defensoría de los Habitantes ha recibido varias quejas en contra de la policía por las detenciones y prácticas policiales que se llevan a cabo en contra de las trabajadoras del sexo, en tanto son requeridas para que muestren su carnet de salud; asimismo, son detenidas por

varias horas, sin que la detención sea informada a la autoridad judicial de turno. Por las circunstancias de la detención no cuentan con ningún documento con el que puedan comprobar su detención, ni pueden identificar por nombre y código a los oficiales, porque éstos nunca se identifican.

Con fundamento en las regulaciones existentes, la Defensoría ha sido enfática en recordar las competencias policiales en materia de detención, consagradas en el artículo 37 de la Constitución Política en el sentido de que debe mediar, en contra de la persona que se dirige, algún indicio de haber cometido delito o un mandato escrito por parte de un juez o autoridad encargada del orden público o la condición de reo/a prófugo de la justicia, o bien la circunstancia de haber sido encontrado/a *in fraganti* en la comisión de un delito.

La interpretación restrictiva a este derecho tiene como fundamento la naturaleza del derecho protegido: la libertad de tránsito, razón por la cual su aplicación debe ser taxativa y restringida con el objetivo de racionalizar su uso y no dejar a la amplia discreción de los funcionarios policiales su utilización. En este sentido, la detención de mujeres que ejercen la prostitución en zonas o calles públicas debe fundamentarse en los hechos supramencionados y no en los estereotipos sociales negativos en torno a este tipo de actividad.

Existen prejuicios, interpretaciones generalizadas y simplistas y diversas manifestaciones de rechazo social con relación al ejercicio de la prostitución, “condenando” a las mujeres que de esta forma han transgredido las normas sociales y, con ello, los roles que se esperan de una buena mujer. Evidentemente, los usuarios de los servicios que brindan estas mujeres, así como la cantidad de personas – proxenetas, dueños de hoteles y bares, algunos taxistas – que se benefician de esta actividad no son señalados por la sociedad, ni son objeto de detenciones y agresiones arbitrarias por parte de la policía. La doble moral sexual que existe en sociedades como la costarricense se evidencia claramente en el trato que reciben las unas y los otros.

Por lo expuesto, es evidente que el trabajo con el sexo por parte de las mujeres es una causal de censura y exclusión social, pero en sí misma no lesiona el ordenamiento jurídico y por tanto no puede ser objeto de represión, ni mucho menos de detención. La detención de una mujer trabajadora del sexo, sólo será procedente en la medida en que incurran en conductas contrarias al ordenamiento jurídico.

En relación con el carnet de salud debe llamarse la atención acerca de la naturaleza de este documento que es de orden privado y no puede ser exigida su exposición pública. Este documento constituye un mecanismo de control profiláctico personal, especialmente para la atención y prevención de enfermedades de transmisión sexual, de tal forma que sólo reporta las citas de salud a las que asiste cada mujer y no certifica ningún tipo de padecimiento o presencia de alguna enfermedad. De manera tal que, cualquier tipo de control sobre este aspecto, resulta ilegal por carecer de fundamento en el mundo normativo.

Finalmente en relación con la información que debe brindarse al momento de ser detenida una persona es necesario recordar que ésta constituye un derecho, de manera que todo funcionario/a e instancia pública están obligadas a dar explicaciones de sus actuaciones, con mucha mayor razón si estas acciones inciden, restringen u obstaculizan el ejercicio de los derechos de quien enfrenta una detención. Para tal efecto, el registro de detención debe consignar todos los datos de las personas que ingresan, horas y motivos de la detención, así como de los funcionarios o funcionarias que la llevaron a cabo y que reciben a las detenidas.

La Defensoría ha realizado varias reuniones con personal y usuarias de la Sala, que es un proyecto para las mujeres trabajadoras del sexo de la organización no gubernamental "ILPES", para efectos de tener mayor conocimiento sobre las condiciones en que se encuentran ante las autoridades públicas, formas en que se les pueda estar violentando sus derechos o para ampliar denuncias. En una de las reuniones estuvo presente la contralora de servicios del Ministerio de Seguridad Pública, llegándose al acuerdo de sostener una reunión con las autoridades policiales con el fin de lograr sensibilidad frente a este sector poblacional, así como la emisión de recordatorios legales en materia de detención.

Asimismo se planificará el trabajo de capacitación en derechos y la prestación de ciertos servicios en conjunto con la policía municipal, el Ministerio de Salud, el INAMU y el Ministerio de Justicia.

c. Mujeres indígenas

Las condiciones predominantes en que viven las poblaciones indígenas en nuestro país evidencian que las políticas y prácticas del Estado continúan siendo discriminatorias para estas poblaciones. Las posibilidades de acceso a programas y centros de salud, a servicios básicos como la electricidad y el agua, a recursos económicos, a programas sociales (como los del IMAS

o del PANI) y de trabajo, a caminos transitables durante el año, a asistencia técnica agropecuaria, a contar con seguridad policial en las comunidades, entre otros, son en extremo limitadas.

Aunado a estos problemas de carácter general, en tanto lo enfrentan las poblaciones en su conjunto, las mujeres indígenas se ven sometidas a otras formas de discriminación y, además, de violencia, no sólo por el mismo Estado sino también en muchos casos por personas de sus propias comunidades y de su entorno familiar. Situaciones de violencia intrafamiliar, agresiones por parte de hombres de la comunidad, problemas con pensiones alimentarias, dificultades para el reconocimiento por parte del padre de hijos e hijas, cantidad importante de niñas y adolescentes que son madres sin compañero, separaciones de parejas en unión de hecho en que la mujeres quedan desprotegidas, son algunos de los problemas a los que se enfrentan mujeres de la mayoría de comunidades en las que ha trabajado el Area. A estos problemas se agrega el hecho del poco conocimiento de las leyes y de los procedimientos a seguir.

En este período se pudieron hacer reuniones en la comunidad de Térraba, especialmente para exponer y analizar los proyectos de ley acerca de la Penalización de la Violencia en contra de las Mujeres y el proyecto de Paternidad Responsable. Asimismo se está asesorando la realización de una investigación a profundidad sobre las condiciones de vida de las mujeres térraba, realizada por una costarricense que realiza estudios en una universidad estadounidense y que ha hecho pasantías en la Defensoría; los resultados de la investigación contribuirán, significativamente, en el trabajo con las mujeres.

Además, se realizó una reunión con personas de la comunidad indígena acerca de los problemas con la Asociación de Desarrollo, Dinadeco y la CONAI, para efectos de que la Defensoría contribuya en la resolución de los conflictos. Se espera próximamente una reunión conjunta.

Por las dificultades especialmente económicas que enfrentan las mujeres se han atendido, a través de gestiones informales, casos de pensiones alimentarias y de reconocimiento de paternidad. Una situación que logró resolverse favorablemente fue el caso relacionado con las restricciones de entrada a la Clínica de Buenos Aires por la forma de vestir, presentado por una mujer indígena que fue víctima de dicha arbitrariedad. Como producto de la intervención de la Defensoría se procedió a retirar el rótulo que impedía el acceso a la Clínica y, por ende, al ejercicio del derecho a la salud. Asimismo se emitió una circular a todo el personal, por parte de la Dirección de la Clínica, en que se exponían las nuevas directrices en relación con el ingreso de

pacientes a dicho establecimiento. La Defensoría continuará atenta a que no se vuelvan a producir restricciones al acceso y a la atención de la salud por criterios absolutamente arbitrarios y subjetivos.

Para el próximo período de trabajo se ha iniciado un proceso de planificación más concreto al interior de la Defensoría para efectos de enfrentar coordinadamente el trabajo sobre las necesidades específicas de las mujeres indígenas y las que presentan las poblaciones en su conjunto. El propósito es trabajar sistemáticamente en, al menos, los seis territorios indígenas de la Zona Sur así como en Talamanca.

En el caso de Talamanca se ha coordinado con el INAMU y con la Presidenta de la Comisión de la Mujer de la Asamblea Legislativa para la creación de la Oficina de la Mujer, la capacitación a mujeres para que se conviertan en promotoras de derechos de las mujeres, así como para la elaboración de instrumentos normativos que respondan a algunas de sus necesidades más urgentes. La concreción de varios de estos proyectos orientarán el trabajo en este periodo.

8. Otras labores de la Defensoría de la Mujer

- a. Participación en la elaboración de instrumentos jurídicos para el adelanto de los derechos de las mujeres

La participación institucional en la formulación de instrumentos jurídicos se ha venido ejerciendo de forma sostenida y en muy diversos temas, sobre la base del conocimiento y convencimiento de que muchas formas de discriminación existentes sólo podrán superarse si existen instrumentos apropiados que surjan de las necesidades e intereses de las mismas mujeres.

De esta forma, durante el actual período se ha participado activamente en tres comisiones de trabajo para la formulación de leyes. Una de ellas, la de Penalización de la Violencia en contra de las Mujeres, ya fue analizada en apartados anteriores.

Otra de las comisiones es la de Paternidad Responsable, conformada por representantes de la Defensoría, el INAMU, el ILANUD, el Poder Judicial, asesoras de la Asamblea Legislativa y abogadas a título personal, la cual inició su trabajo con la revisión de un proyecto de ley sobre pruebas para la determinación de la paternidad. En el transcurso del análisis y discusión del tema, las expectativas del grupo superaron el propósito inicial hasta llegar a la elaboración de un instrumento novedoso en el ámbito del derecho de familia. En dicho instrumento se

desarrollan figuras jurídicas de avanzada, que no tienen parangón en el derecho comparado, tales como la declaración de presunto padre al momento del nacimiento de la persona, la inserción de un procedimiento en la vía administrativa, así como la inversión de la carga de la prueba.

La necesidad social del proyecto es contundente. Solamente en el año de 1999 la cantidad de nacimientos ascendió a 78.526 personas, de los cuales se registraron 23.845 sin padre declarado. Este dato cualitativo es sólo la punta del iceberg de una amplia y compleja gama de violaciones a los derechos de esas veinticuatro mil personas aproximadamente, que van desde la violación al derecho de conocer quién es su padre, hasta la violación al derecho a obtener la manutención legal derivada del registro legal de la persona menor o del ejercicio de la patria potestad. Asimismo, esta situación genera una profunda inequidad de género en lo relativo a la necesidad y obligación de asumir la responsabilidad de los hijos e hijas, al tener que hacerlo exclusivamente la madre, provocando que las mujeres sean las únicas proveedoras y encargadas de satisfacer las necesidades de los hijos/as, no sólo a nivel económico, sino también socio afectivo.

El proyecto de ley le otorga la posibilidad a la madre de indicar quién es el presunto padre y de que éste sea llamado para que se les practique la prueba del ADN; asimismo se estipula una presunción legal, la cual rige cuando el presunto padre se niega a practicarse el examen científico del ADN. Esta presunción, parte del hecho de que cuando alguien es responsable y aunque tenga duda respecto de la filiación de la persona menor, o con mayor razón si no tiene ninguna duda de la filiación, debe practicarse el examen científico. Esta presunción legal tiene como fundamento el derecho de los y las menores a tener y conocer un padre. En todo caso, si con ocasión de la presunción legal, el o la menor se registra como su hijo/a, al padre le subsiste el derecho de impugnar judicialmente la paternidad, para cuyo trámite también deberá practicarse la prueba del ADN.

La Defensoría es del criterio que si este proyecto se convierte en ley de la República en un mediano plazo, la mayoría de los niños y niñas costarricenses que nacen podrán contar con un padre legalmente registrado y derivar de ahí las responsabilidades filiales, afectivas y económicas, a través de los mecanismos correspondientes.

La propuesta desarrollada del proyecto de ley fue recibida con gran aceptación por parte de las altas esferas políticas, siendo enviada por parte del Poder Ejecutivo a la Asamblea, que lo

remitió para su conocimiento y discusión a la Comisión Permanente Especial de la Mujer. El proyecto se denomina "Ley de Paternidad Responsable" y se está tramitando bajo el Expediente N° 14064.

Uno de los nudos problemáticos del proyecto es la erogación económica que deberá asumir el Poder Judicial en las pruebas del ADN, razón por la cual esta instancia rindió un dictamen desfavorable al mismo. Para efectos de solucionar esta situación deberán coordinarse las instancias que tienen en su poder la decisión, ya sea por razones de competencia política como técnica, es decir, la Asamblea Legislativa, el Gobierno de la República, el Poder Judicial y la Caja Costarricense de Seguro Social.

Actualmente, el proyecto se encuentra en la Comisión Plena Tercera de la Asamblea Legislativa, tras su reciente aprobación en primer debate, asimismo, algunos Diputados remitieron dicho proyecto en consulta ante la Sala Constitucional, en donde se encuentra bajo trámite en este momento.

Esta Defensoría insta a las instituciones involucradas a lograr un acuerdo, conveniente a todas las partes, que provea los recursos suficientes para asegurarle un funcionamiento continuo al laboratorio; instancia que será la encargada de practicar las pruebas del ADN, que es la prueba científica determinante en la identificación de la filiación.

La otra Comisión Interinstitucional en la que se participa la Defensoría es la de Bienes Gananciales constituida por representantes del Poder Judicial, la Facultad de Derecho, la Asamblea Legislativa y profesionales a título personal. La Comisión inició la discusión del tema tomando como base el proyecto de ley denominado "Reforma del Capítulo VI del Código de Familia, Ley N° 5476", tramitado bajo el expediente N° 13.805.

El proyecto pretende reformar el régimen de bienes gananciales existente en el país, sustituyendo el sistema diferido de gananciales por un sistema de comunidad de bienes durante el matrimonio.

Desde la perspectiva de la Defensoría, el tema debe trabajarse cuidadosamente dado que es en este espacio del derecho de familia donde se producen y reproducen múltiples formas de desigualdad e inequidad entre las personas de una misma familia. La institución de bienes gananciales es una figura jurídica que debe garantizar que los bienes adquiridos durante el

matrimonio sean repartidos justamente entre ambos cónyuges; sin embargo, como los bienes de la familia son mayoritariamente registrados a nombre del cónyuge varón, a éste se le posibilita un amplio ejercicio del derecho de propiedad de forma unilateral, llegando incluso al traspaso como mecanismo de evasión de la repartición de bienes. De esta forma, las mujeres que no poseen la titularidad de los bienes, tampoco podrán acceder a la mitad de éstos cuando ya ha sido objeto de distracción o traspasados a terceros.

La situación descrita se traduce en un acto discriminatorio o de violencia patrimonial, en virtud de que le significa a las mujeres un acceso diferenciado al derecho de distribución de los bienes adquiridos mediante el esfuerzo común, durante la unión matrimonial o de unión de hecho debidamente reconocida legalmente. Lamentablemente, la distracción de bienes por parte de quienes tienen la titularidad y en perjuicio de las mujeres sucede con mucha frecuencia en nuestro país.

Tal como se encuentra la legislación actual, la protección a los bienes gananciales surge, técnicamente, sólo con el divorcio. Es decir, antes del divorcio, los bienes inscritos a nombre de cada cónyuge y aunque sean adquiridos durante la unión, sólo constituyen una expectativa de derecho a ganancial y es precisamente durante este tiempo que se produce la distracción de éstos. La posibilidad que le queda al cónyuge afectado es un trámite jurisdiccional complicado tendiente a demostrar la fraudulencia del acto con el fin de limitar el acceso a un derecho, razón por la cual es innegable la necesidad de reformar el régimen existente por un sistema justo y que realmente proteja el patrimonio familiar. El diseño de figuras de protección a un patrimonio básico y de función familiar son aspectos en los cuales se está trabajando activamente en el marco de la Comisión.

b. Actividades de Promoción y Divulgación

La Defensoría ha reconocido, desde sus inicios, la imperiosa necesidad de que las personas que habitan nuestro país conozcan y se apropien de sus derechos, para efectos de poder defenderlos y demandar la reparación de los efectos causados como consecuencia de la restricción o violación de dichos derechos. Este principio fundamental que orienta la labor de la Defensoría tiene enorme importancia en el caso de las mujeres ya que por la misma socialización de género, el tema de los derechos humanos, especialmente el derecho a una vida sin violencia, sin discriminaciones ni opresiones de ningún tipo, no es abordado por las instituciones más importantes que contribuyen en la socialización: la familia, las iglesias, el

sistema educativo y los medios de comunicación. El reconocimiento de la importante función que debe y puede cumplir la Defensoría en este proceso de fomentar el conocimiento de los derechos y su defensa por parte de las mujeres compromete a la Institución a atender los requerimientos de apoyo en esta fundamental tarea.

El tema de los derechos humanos de las mujeres desde una perspectiva de género, así como su naturaleza, competencias, funciones e importancia dentro de la Defensoría de los Habitantes son objeto de continuas labores de promoción, divulgación y capacitación por parte de la institución. Asimismo, la exposición del contenido y alcances de leyes como la Ley Contra la Violencia Doméstica, la Ley contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia, y de proyectos de ley como el de Penalización de la Violencia en Contra de las Mujeres y el de Paternidad Responsable es también tema de trabajo ante grupos de personas y medios de comunicación. Funcionarias y funcionarios de instituciones públicas, asociaciones comunales, grupos de mujeres, profesores/as y estudiantes de colegio y de universidades son quienes solicitan principalmente el apoyo de la Defensoría en este campo.

Muchas de las actividades se realizaron en San José, pero también se atendieron solicitudes de promoción en Nicoya, Ciudad Quesada, Térraba de Buenos Aires de Puntarenas, La Tigra de San Carlos, Heredia, Cot de Cartago, Esparza, así como una invitación en la Ciudad de Guatemala.

c. Participación en otras comisiones de trabajo

Como producto del Proyecto "Red de grupos de trabajo y organismos de la Sociedad Civil Nicaragua-Costa Rica" (Proyecto Binacional), impulsado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo se creó una Comisión integrada por representantes de organizaciones de la Sociedad Civil, del PNUD y de la Defensoría (tanto de Nicaragua como de Costa Rica) para abordar, entre diversos temas, las condiciones laborales de las mujeres, especialmente de las migrantes, la participación política local de las mujeres en las zonas fronterizas y la situación de las familias nicaragüenses cuyos miembros/as emigran. Asimismo, la Comisión pretende apoyar la incorporación de la perspectiva de género en el proceso que se encuentran desarrollando otras comisiones del proyecto en mención.

Durante este período se han realizado dos encuentros de la Comisión, con participantes de ambos países; uno, realizado en Nicaragua y, el otro, en Costa Rica. Como producto de estos encuentros se han definido los temas prioritarios para el trabajo de este año, siendo uno de

ellos la situación de las mujeres migrantes. El propósito de contribuir a acercar los pueblos de ambos países y, con ello, poder superar las relaciones de tensión, la xenofobia y otras formas de discriminación le dan sentido al esfuerzo que ha promovido el PNUD y que ha sido recibido positivamente por los diferentes grupos e instituciones que se encuentran participando.

Representantes de agencias del Sistema de Naciones Unidas en Costa Rica (UNICEF, UNFPA, UNESCO, PNUD, ACNUR, OPS/OMS, OIT, OIM), el Proyecto Estado de la Nación, IEM/UNA, el INAMU, la Defensoría de los Habitantes una consultora han conformado el Grupo Temático de Género para reflexionar, entre otros temas, en la propuesta de una Red de Excelencia en Género con la finalidad de contribuir a mejorar el desempeño nacional, tanto en los procesos como en los resultados efectivos, relacionados con la equidad de género. Se pretende con esta Red articular conocimientos, recursos humanos y financieros de diferentes instituciones y sectores públicos y privados "...en la gestión y ejecución de buenas prácticas y fomento de la excelencia en equidad de género". Durante este período, el Grupo se ha concentrado en la definición de la creación de un Centro o de una Red, su marco organizativo y funcional, su finalidad y objetivos, entre otros temas. Las discusiones se han realizado sobre la base de las propuestas de la consultora, así como de los resultados de procesos de validación y consulta. En la actualidad, el documento para la formación de la Red se encuentra prácticamente listo.