

Introducción

En el contexto de la coyuntura crítica que supuso los profundos cambios de la década de 1980, para la región centroamericana en particular, surgen una gama de retos para la consolidación democrática, el nuevo papel del Estado y de sus instituciones, retos que apelan no solamente a una transición hacia la construcción de nuevos sistemas políticos, para al menos tres de sus países, sino, sino también para todos, al desafío de responder a la expectativa que la democracia genera respecto de las condiciones de vida: el compromiso con el bienestar, o mejor dicho, la expectativa que la democracia trae consigo, la mejora de las condiciones de vida.

Ello es especialmente cierto en el caso costarricense. En efecto, el contexto de la democratización en Centroamérica durante los años noventa, se constituyó en una ocasión idónea para que Costa Rica, usualmente reconocida por su estabilidad política y su régimen democrático, propiciara una lectura crítica sobre su democracia, sus límites y alcances, en un reconocimiento de que la democracia constituye un proceso en permanente construcción, en la que los derechos humanos sean reconocidos más allá de la Constitución y las leyes. La última década del siglo XX puso en la agenda nacional una serie de preguntas al Estado y la sociedad costarricense, respecto de avanzar en la creación de mecanismos que garanticen la profundización de la democracia y no el estancamiento, que lleva al retroceso.¹

Probablemente sea la creación de la Sala Constitucional en 1989, la que marca la apertura del sistema político a lo interno, consecuencia de una exigencia de la ciudadanía carente de espacios de canalización de sus demandas. A la conocida Sala IV le suceden instancias del más diverso status jurídico y político, como la Defensoría de los Habitantes, la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, las Contralorías de Servicios, el Tribunal Ambiental Administrativo y la Comisión Nacional del Consumidor.

Lo interesante de señalar, es que todas estas innovaciones en el sistema político e institucional del país, coinciden en la necesidad de una participación más activa de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas que le afectan, así como en la posibilidad de ejercer la vigilancia, respecto del cumplimiento de los compromisos adquiridos por sus representantes, electos democráticamente. Estas condiciones obligan a conocer nuevas experiencias de participación ciudadana, de vigilancia de las instancias públicas

* Profesora Catedrática de la Escuela de Ciencias Políticas y del Doctorado en Gobierno y Políticas Públicas e Investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica. Coordinadora Académica Regional de FLACSO. Ponencia presentada en el marco del convenio UCR-IHEAL. Septiembre, 2004. San José de Costa Rica.

¹ Guzmán León, Juany; Derechos de los Consumidores y Ciudadanía: Nuevos retos de la Democracias Contemporáneas, Latin American Program, Woodrow Wilson Center, Universidad de Georgetown, Washington, D.C., 1999, pág 1.

y privadas que lideran el desarrollo nacional, para propiciar las bases de una cultura de rendición de cuentas.

La democracia, como todo proceso en permanente construcción, genera expectativas en la ciudadanía, al visibilizar los derechos y hacerlos de conocimiento público. Una vez que se dan a conocer los derechos y se educa en ellos, se crea si no la capacidad de exigir su cumplimiento y reconocimiento efectivo, al menos la posibilidad o la aspiración de un ejercicio ciudadano más activo y permanente. Y es aquí donde probablemente nos enfrentamos a la gran deuda de los sistemas políticos democráticos y que constituye precisamente uno de los cuestionamientos de que ha sido objeto y de los que la democracia costarricense no ha sido para nada excepción; a saber, la capacidad de respuesta de sus instituciones por un lado frente a las necesidades y demandas de los ciudadanos y por otro, de regenerarse en la dirección de la transparencia y la eficacia en la gestión pública.

En este contexto es que se ha llamado mucho la atención en los últimos años sobre la desafección o desencanto político, que, como lo señala la Auditoría Ciudadana sobre la calidad de la Democracia, “la ciudadanía abriga importantes y crecientes dudas acerca de la utilidad de participar en la política y muchas personas piensan que el funcionamiento de su democracia tiene cada vez menos que ver con sus ideas y aspiraciones”².

En esta perspectiva, este ensayo pretende identificar los mecanismos de interacción entre las instituciones públicas del Estado costarricense y su compromiso con la ciudadanía, a fin de reconocer la capacidad de respuesta de las instituciones democráticas a las demandas reiteradas por múltiples medios, sus logros y deudas pendientes.

Con estos propósitos se exploran algunos aspectos sobre las complejas relaciones entre la ciudadanía y las instituciones democráticas, para luego identificar algunas de las tareas y experiencias de instancias como la Defensoría de los Habitantes de la República (DHR), la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), la Sala Constitucional, las Contralorías de Servicios, el Tribunal Ambiental Administrativo y la Comisión Nacional del Consumidor, en tanto espacios institucionales de reconocimiento de los derechos ciudadanos, así como el potencial de incidencia en la toma de decisiones.

I. Instituciones y ciudadanos en las democracias contemporáneas.

Desde principios de la década de los 90's, Alcántara entre otros, llamaba la atención de que la proliferación y predominio de los sistemas políticos democráticos tras el fin de la “guerra fría”, situó como punto central del debate actual, la capacidad de las sociedades democráticas de “gerenciar” el impacto de los diferentes cambios -económicos, políticos

² Proyecto Estado de la Nación. Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia. Tomo 2. Proyecto Estado de la Nación. 1º edición, San José, Costa Rica, 2001 pág 24.

y sociales- combinando la efectividad de los mismos con su viabilidad a largo plazo³. En este sentido, el concepto de democracia fundacional⁴ pronto se tornó insuficiente para dar cuenta de la compleja dinámica de relaciones entre las instituciones democráticas y entre éstas y la ciudadanía, lo que dio paso al análisis de la calidad de la democracia, entendida como “el grado en que, dentro de un régimen democrático, una convivencia política se acerca a las aspiraciones democráticas de su ciudadanía”. Para ello, cada vez hay más acuerdo que tratar de evaluar la democracia, desde las mismas expectativas que ésta genera. Así se le lame calidad de la democracia, fortalecimiento o profundización de la democracia, se reconoce la necesidad de dar cuenta de la interacción de componentes vinculados a las características del régimen definidas históricamente y en el contexto de la inserción del país en el contexto internacional, las aspiraciones plasmadas en el plano normativo (constitución, leyes, normas internacionales), así como lo que podríamos llamar ejercicio ciudadano u otros han llamado “grado de acercamiento”⁵ que exige mecanismos de vigilancia, monitoreo y seguimiento: nuevamente la democracia como proceso en permanente construcción.

La gobernabilidad democrática presenta así un elemento común en las diferentes sociedades: está directamente relacionada con la capacidad de las instituciones democráticas para asumir y procesar democráticamente el conflicto. Habermas, ha expuesto que la crisis de gobernabilidad tiene dos aristas, “de entrada”, entendida desde su concepto clásico, y “de salida”, como crisis de racionalidad, cuando la burocracia no hace compatibles, o es incapaz de manejar adecuadamente, los mecanismos de control que le exige el sistema democrático.⁶

En síntesis, hoy parece haber cada vez más acuerdo en que la democracia se refiere mucho más a mecanismos que monitorean los derechos que garantiza el sistema político. No es solamente la declaración de Estado Democrático de Derecho (derechos que tiene la ciudadanía, según el sistema constitucional y jurídico), éste es solamente la plataforma, el lenguaje común y el puntero con las reglas de juego, en cambio el ejercicio democrático, apunta más hacia los mecanismos para que la gente que vive en ese país democrático, pueda ejercer y exigir esos derechos.

En esta dirección, a medida que la opción por las formas democráticas de convivencia política fueron ganando terreno, otro hecho importante fue afirmándose; esto es, la importancia de las formas públicas de rendición de cuentas y de transparencia en las nuevas democracias. Hay cada vez mayor coincidencia con la percepción de que “la corrupción no es solo que personas, principalmente políticos o protegidos de estos, echen manos a las arcas del Estado (...) La corrupción tiene que ver con el escenario de valores fundamentales como el bienestar común, la democracia, la solidaridad y la equidad social”⁷.

³ Alcántara, Manuel; Gobernabilidad, crisis y cambio, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, España, 1994, pág 177.

⁴ La democracia fundacional refiere a los requisitos puramente electorales para que un país califique como democrático (elecciones libres, pluralistas, periódicas y con alternancia en el poder)

⁵ Proyecto Estado de la Nación (a); Op. Cit. pág. 27.

⁶ Puede verse M. Alcántara; Op Cit, pág 37.

⁷ Guell, Pedro; “Qué puede hacer el Capital Social en la Lucha Contra la Corrupción?”. En: Ponencia Presentada en el Seminario Internacional Nuestra Lucha Contra la Corrupción Cartagena de Indias, noviembre de 2000.

Esto nos lleva a plantear que no en vano la confianza en el sistema democrático depende cada vez más de los niveles de institucionalización de reglas de juego estables y comportamientos repetitivos de una sociedad. De ahí la importancia de crear mecanismos de vigilancia de la organización sobre el ejercicio cotidiano de la democracia a lo interno, pero también del juego político con los demás actores sociales. Los gobernantes deben cumplir con los acuerdos establecidos con los gobernados por medio de las políticas públicas del Estado, lo que conlleva a la existencia de mecanismos efectivos de control político, tanto los que deben estar a disposición de la ciudadanía, como los institucionales.

La protección de los derechos y libertades de las y los ciudadanos frente a los abusos de los funcionarios públicos se han fortalecido en los últimos años. En la perspectiva de la ciudadanía, los derechos asegurados colectivamente se convierten en las condiciones que hacen posible la responsabilidad. En palabras de Habermas, "...el modelo republicano de la ciudadanía nos recuerda que las instituciones de la libertad aseguradas en términos de derecho constitucional, tendrán o no valor, conforme a lo que haga de ellas una población acostumbrada a la libertad, acostumbrada a ejercitarse en la perspectiva de primera persona del plural, de la práctica de la autodeterminación."⁸.

En Costa Rica, diversos preceptos constitucionales, leyes y decretos ejecutivos han ido creando instancias públicas en donde las y los ciudadanos pueden participar y exigir el cumplimiento de sus derechos, como la Sala Constitucional, la Defensoría de los Habitantes, las Contralorías de Servicios, la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, el Tribunal Ambiental Administrativo y la Comisión Nacional del Consumidores, entre otras. Ello es de suma importancia, si tomamos en cuenta que en un sistema democrático, el ejercicio del poder de los representantes debe ser precedido por la responsabilidad, es decir, no sólo se debe cumplir con lo encomendado por ley, también se tiene la obligación de rendir cuentas a la ciudadanía por las acciones o inacciones en el ejercicio de la función pública.

Además, aunque no son excluyentes, el control político horizontal y vertical, llaman la atención prioritariamente sobre las relaciones entre las instituciones y entre estas y la ciudadanía, respectivamente. Por lo que usualmente se diferencian dos niveles de rendición de cuentas, la llamada transparencia o control vertical, que refiere a las demandas más visibles a las autoridades públicas y eventualmente a las denuncias de actos ilícitos de las autoridades por parte de la ciudadanía; y la transparencia horizontal que realizan instituciones estatales que estén autorizadas y dispuestas a vigilar, controlar, corregir y/o sancionar actos ilícitos de otras instituciones estatales.⁹ Si

⁸ Habermas, Jürgen; Facticidad y Validez : sobre el Derecho y el Estado Democrático de Derecho en Términos de Teoría del Discurso, Editorial Trotta. Madrid, 1998 pág 627.

⁹ O'Donnell, Guillermo; "Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías", En: Nueva Sociedad, N° 52, noviembre 1997, pág 152, 157. Es más que sintomático que en castellano no hemos encontrado un término con el que nos sintamos cómodos y que refleje lo que el "accountability" ha significado en el idioma inglés. Ante esta limitación se cae en la utilización poco rigurosa de términos que enfatizan en diversos aspectos: control político, vigilancia, exigibilidad de derechos, rendición de cuentas, petición de cuentas, transparencia, etc. Este ensayo no escapa a esta polémica y consideramos que es una pregunta que continúa abierta y que requiere debate conceptual y político.

tomamos como punto de partida que su lectura da cuenta de los procesos de fortalecimiento o debilitamiento democrático, es preciso identificar algunas experiencias y lecciones aprendidas.

II. La Sala Constitucional: de vuelta al “contrato social”.

Ya tuvieron oportunidad ustedes de reflexionar sobre el papel de la Sala Constitucional en Costa Rica el pasado martes. No me voy a detener en ello. Sólo recordar que la misión fundamental de la Sala IV es garantizar la supremacía de las normas, principios constitucionales y del Derecho Internacional vigentes, su uniforme interpretación y aplicación, así como los derechos y libertades fundamentales consagradas en la Constitución o en los instrumentos internacionales de derechos humanos vigentes en Costa Rica. Cuando la Sala Constitucional se enfrenta a un caso concreto de violación de los derechos fundamentales, su principal función es de fiscalización superior para hacer que las normas, preceptos y valores constitucionales se cumplan adecuadamente; funciona como un órgano encargado de garantizar la adecuada aplicación de las normas constitucionales.¹⁰

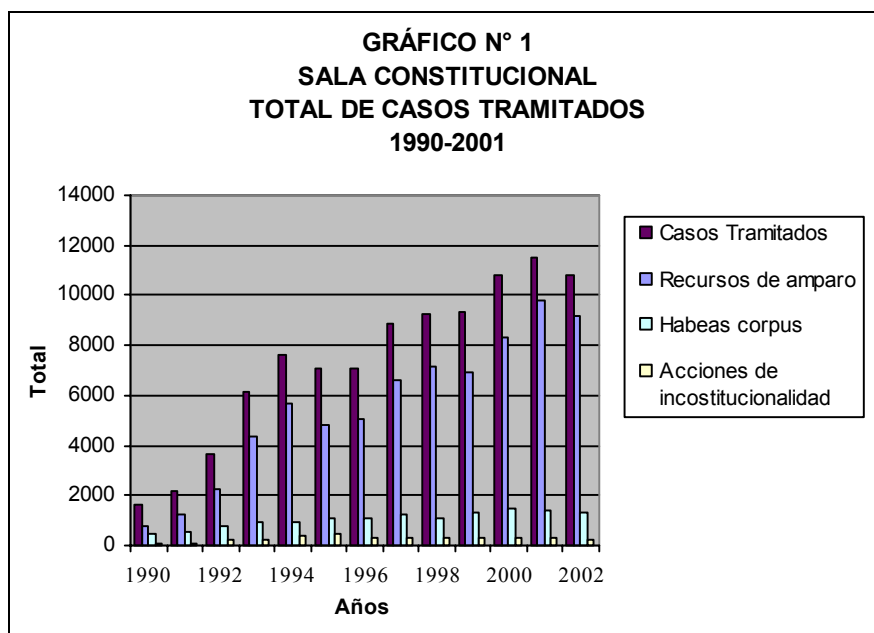
El control constitucional, junto a los institutos procesales de habeas corpus y amparo en sus diversas modalidades constituyen los instrumentos clásicos de justicia constitucional. El estudio de la Sala Constitucional como mecanismo de control político, en una investigación realizada en el IIS, se centra en los recursos de amparo, por ser el mecanismo que puede ser utilizado por cualquier persona para defender sus derechos fundamentales establecidos en la Constitución Política y en los convenios internacionales sobre Derechos Humanos, excepto los protegidos por el Habeas Corpus.¹¹

El amparo costarricense, se caracteriza por ser inicial, dado que procede directamente contra las actuaciones y omisiones de las autoridades administrativas, sin necesidad de agotar previamente las vías judiciales.

La facilidad con que cuenta el ciudadano para acceder a la Sala Constitucional ha provocado una avalancha de recursos, especialmente de amparo, figura ampliamente utilizada, que representa más del 50% de trámites realizados por la Sala IV, como muestra el gráfico N°. 1.

¹⁰ Fallas Vega, Elena; “La Sala Constitucional: su naturaleza en el ejercicio de sus competencias en las acciones y el recurso de amparo”, En: Asamblea Legislativa; *Revista Parlamentario: Sala Constitucional ¿Defensora de la Constitución u obstáculo para el Desarrollo?*, N° 3, diciembre 1995, pág 85.

¹¹ El recurso de habeas corpus procede para garantizar la libertad e integridad personales contra actos y omisiones de cualquier autoridad, incluso judicial, contra las amenazas a esa libertad, las perturbaciones o restricciones que respecto de ella establezcan indebidamente la autoridades o contra las restricciones ilegítimas de derecho de traslado e un lugar a otro, libre permanencia y salida e ingreso en territorio de la República. Véase: Asamblea Legislativa; *Ley orgánica de la jurisdicción constitucional*, N° 7135, 1° edición, EDITEC, Costa Rica, 1997, artículo n° 15.



Fuente: Elaboración propia basada en Proyecto Estado de la Nación; Noveno Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (2002). Proyecto Estado de la Nación. 1° edición, San José, Costa Rica, 14 de noviembre de 2003 y <http://www.poder-judicial.go.cr/salaconstitucional>.

Finalmente, hay que resaltar que en los tribunales constitucionales y la Sala IV nuestra en consecuencia también, son mucho más que simbólicos de una participación ciudadana real, pues los ciudadanos pueden interponer directamente, sin intermediarios, sus demandas y no como tradicionalmente se ha realizado la participación ciudadana, mediante canales indirectos, mediados por las mismas oficinas e instancias burocráticas.¹²

Aunque con evidentes tareas pendientes, principalmente en los tiempos de duración y en las dificultades para dar seguimiento a ejecución de sentencias y declaratorias a lugar de los recursos interpuestos por la ciudadanía, parece claro que en las condiciones actuales los sistemas políticos democráticos no podrían sobrevivir sin la existencia de un sistema en el cual los derechos y libertades fundamentales no contaran con una defensa y protección eficaz de estos, por lo que la Sala Constitucional se ha convertido en una instancia medular para el fortalecimiento de nuestro régimen democrático. Su importancia radica en que se ha constituido en un nuevo espacio de participación política para diferentes sectores y grupos sociales del país, ya que estos pueden plantear directamente sus denuncias, convirtiéndola en un canal de demandas de vital importancia para el funcionamiento de nuestro sistema político.

¹² Hernández Valle, Rubén; *Op Cit*, pág 82.

III. Defensoría de los Habitantes: las tareas de promoción, protección y defensa de derechos

La creación de la Defensoría de los Habitantes en Costa Rica, se inspiró en la figura del Ombudsman (protector del ciudadano), institución que se originó en Suecia alrededor de 1809 y que se ha extendido al resto del mundo. En Costa Rica, la Defensoría de los Habitantes fue creada mediante la Ley N° 7319 del 17 de noviembre de 1992, con el mandato legal de proteger los derechos e intereses de los habitantes y velar porque el funcionamiento del sector público se ajuste a la moral, la justicia, la Constitución Política, las leyes, los convenios, los tratados, los pactos suscritos por el Gobierno y los principios generales del Derecho. Con este cometido la Defensoría abre sus puertas al público el 1 de octubre de 1993.

Cabe destacar que el nombre “Defensoría” lo adquirió producto de una modificación del original (Defensor de los Habitantes), que deriva en la necesidad de darle un carácter más institucional y menos personalizado a la instancia, a fin de que el protagonismo en todo momento esté en la defensa y promoción de los derechos e intereses de los habitantes, y menos en el titular de la institución¹³.

Puede decirse que desde su creación se abre un nuevo espacio en el régimen político costarricense, con el objetivo explícito de “...proteger los derechos e intereses de los habitantes frente a violaciones provenientes de acciones u omisiones del sector público; velar por el buen funcionamiento del sector público y; promover los derechos e intereses de los habitantes...”¹⁴

Ante la Defensoría puede presentarse cualquier habitante¹⁵, el cual puede interponer una denuncia si ha sido víctima de una violación de sus derechos o intereses, producto de una actuación u omisión de funcionarios del sector público. La denuncia también puede ser presentada por cualquier habitante que desee hacerlo en nombre de la persona o grupo afectado.

Cabe destacar, que no todo corresponde a su ámbito de acción, en el artículo 6 de su reglamento se definen como sus atribuciones generales:¹⁶

1. Proteger los derechos e intereses de los habitantes frente a amenazas, perturbaciones, restricciones o violaciones provocadas por acciones u omisiones provenientes de la actividad administrativa del sector público.
2. Velar porque el funcionamiento del sector público se ajuste a lo prescrito por la moral, la justicia y el ordenamiento jurídico.
3. Velar por el buen funcionamiento, la eficiencia y la agilización en la prestación de los servicios público

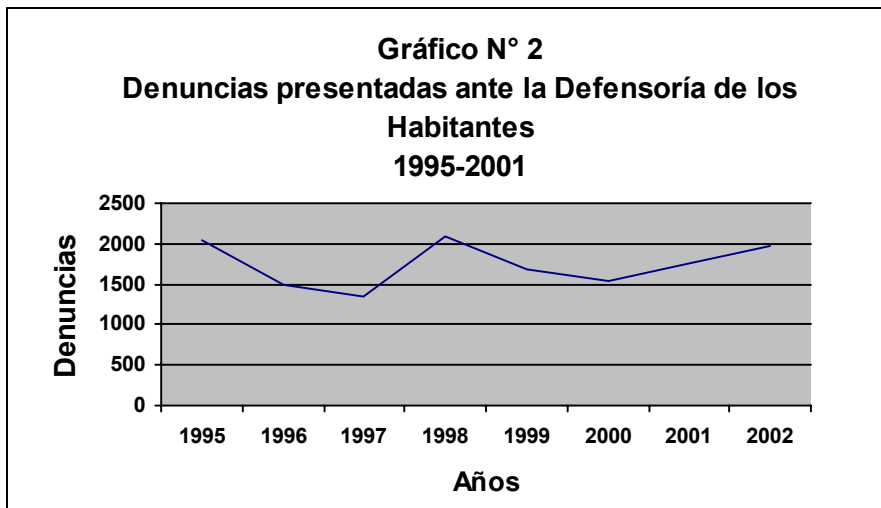
¹³ Esquivel Faerrón, Max Alberto y María Elena Montiel Castillo; Doña Marta ya tiene quien le escriba: un análisis sociopolítico del proceso de creación y primer periodo de labores de la Defensoría de los Habitantes de la República, Tesis de Licenciatura en Ciencias Políticas, Universidad de Costa Rica, diciembre de 1997.

¹⁴ Asamblea Legislativa; Ley N° 7319 del Defensor de los Habitantes de la República, 17 de noviembre de 1992, publicada en La Gaceta Oficial No. 237 del 10 de diciembre de 1992.

¹⁵ Por habitante se entiende "toda persona física o jurídica domiciliado o que se encuentra, de forma permanente o transitoria, en el territorio nacional" (Art. 2 del Reglamento Ejecutivo de la Defensoría de los Habitantes).

¹⁶ Asamblea Legislativa; Reglamento de la Ley N° 7319 del Defensor de los Habitantes de la República, publicado en La Gaceta Oficial No. 237 del 10 de diciembre de 1992, artículo 6.

4. Desarrollar programas para la promoción y divulgación de los derechos de los habitantes.



Fuente: Elaboración propia con base en Proyecto Estado de la Nación; Noveno Informe sobre el Estado de la Nación, Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, 1° edición, San José, Costa Rica, 2003.

En ese sentido, la promoción de los sistemas, mecanismos e instancias para el reconocimiento de derechos y la resolución de conflictos es un espacio de obligada injerencia de la Defensoría de los Habitantes, por lo que se trabaja en dos grandes ámbitos de acción: la defensa y la promoción de los derechos humanos.

Es importante destacar que las resoluciones de la Defensoría se basan en el ejercicio de una *magistratura de influencia*, entendida ésta como una posición social y jurídicamente legitimada para controlar el ejercicio del poder público, lo cual implica que su autoridad emana de la fuerza moral que caracteriza su accionar.

Este aspecto, ligado a la confianza que la opinión pública le ha depositado y la certeza de que las investigaciones se realizan en forma responsable y objetiva, genera que sus resoluciones estén impregnadas de una autoridad moral difícil de evadir. En este sentido, en un trabajo realizado conjuntamente con Max Esquivel se se pudo observar que en la DHR¹⁷:

- La emisión de una recomendación genera, de manera automática e inmediata, la obligación de la institución o del funcionario al que se dirige de presentar un informe de cumplimiento. Ello no implica, por supuesto, la obligación del órgano de que se trate de acatar la recomendación pero sí la de informar a la Defensoría sobre la posición que asumirá en relación con su contenido. Ello en virtud de que la ley prevé que el “no acatamiento injustificado de las recomendaciones de la Defensoría” serán objeto de una amonestación para el funcionario que las

¹⁷ Ver Esquivel Faerron, Max y Guzmán León, Juany; Op.Cit., pág 28.

incumpla o de una recomendación de suspensión o despido en caso de incumplimiento reiterado.

- En caso de que el órgano de la Administración Pública decida acatar la recomendación, ésta tiene por efecto constituirse en el motivo del acto administrativo que aquel adopte para corregir la actuación o solventar la omisión que señaló la Defensoría en su informe. En ese sentido la Sala Constitucional ha indicado en su voto N° 5994-96 que “ese tipo de recomendaciones del Defensor de los Habitantes, en el mejor de los supuestos, tendría la virtud de iniciar un procedimiento administrativo formal, tendiente a reparar la lesión al ordenamiento jurídico”. Es decir, las recomendaciones tienen el efecto de activar los mecanismos de autotutela de la Administración Pública.

En este sentido, cabe recordar que la Defensoría tiene a su disposición otra serie de mecanismos para enfrentar el incumplimiento injustificado de sus actuaciones, entre los que se puede mencionar la posibilidad de plantear acciones y recursos administrativos, solicitar acciones disciplinarias en contra del funcionario que decida no acatar las recomendaciones sin justificación alguna y la denuncia ante el plenario legislativo a las instituciones y/o funcionarios que violen los derechos o intereses de los habitantes.

El carácter vinculante o no de las resoluciones de la institución, ha sido motivo de amplio debate, pero ante la necesidad de que la Defensoría funcione como un mecanismo de control que garantice la resolución ágil y oportuna de los conflictos que surjan entre los habitantes y el Estado, la magistratura de influencia se ha convertido en un medio eficiente para el cumplimiento de estas recomendaciones y ha demostrado ser un elemento novedoso, pero a la vez efectivo, para reclamar la responsabilidad de las instituciones y funcionarios públicos. Además, debemos considerar que, aunque las recomendaciones de la Defensoría no son vinculantes la ley sí lo es, por lo que difícilmente podrían los órganos del sector público abstenerse de cumplir las recomendaciones cuando estas se constituyen en simples recordatorios de deberes legales y cuál es, según la normativa aplicable, la actuación correcta en el caso concreto.

IV. Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP): control sobre precios y ¿calidad?

La Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) fue creada el 6 de octubre de 1996, transformando el Servicio Nacional de Electricidad (SNE) en un Organismo Regulador moderno, autónomo, capaz, proactivo y transparente para los usuarios y empresas de los Servicios Públicos,¹⁸ con el fin de establecer y administrar un sistema de regulación de servicios públicos efectivo, donde la orientación principal es dada por la equidad en la relación usuario-prestatario.

El proyecto de ley que dio lugar a su creación fue publicado en el periódico oficial La Gaceta, en octubre de 1990. Fue objeto de un arduo y extenso debate, durante cinco

¹⁸ www.aresep.go.cr

años en el Congreso, antes de convertirse en la Ley N°7593. Ahora bien, no obstante las múltiples atribuciones que le otorga la ley ¹⁹, el control ejercido por ARESEP a las instituciones públicas se ha concentrado prácticamente en las asignaciones tarifarias, por lo que no se ha trascendido a plantear el tema de la calidad de los servicios públicos. Según se deriva de los mismos Informes de ARESEP, consideran que existe un avance en atención al usuario principalmente en cuatro grandes aspectos:²⁰

- Atención de las necesidades del usuario, a través de quejas formales o consultas. En su mayoría son resueltas siguiendo el procedimiento administrativo lo que implica el desarrollo de comparecencia, elaboración de informe, la resolución y el trámite de recursos.
- Desarrollo de las audiencias públicas.
- Divulgación o capacitación de los usuarios desarrollada por medio de visitas a las comunidades
- Proyección de la imagen institucional.

La participación ciudadana en ARESEP se potencia mediante tres mecanismos, las consultas directas, la formulación de quejas y la asistencia a audiencias públicas.

Uno de los momentos del proceso de asignación de tarifas, lo constituyen las audiencias públicas, que se constituyen en un espacio de interlocución entre los diversos actores vinculados a un servicio público específico. La experiencia ha mostrado que se convocan fundamentalmente alrededor de una solicitud de aumento tarifario por parte de las empresas y/o instituciones públicas que brindan el servicio.

No obstante, tal y como lo plantea la misma ARESEP, los procedimientos legales que involucran la realización de la audiencia, limitan la participación de los ciudadanos, especialmente en el caso del transporte público, porque los plazos para el estudio y la audiencia son muy cortos, por lo que el ciudadano cuenta con poco tiempo para estudiar y presentar su posición. Además, se debe cumplir con los requisitos para participar con voz en una audiencia, los cuales son:

- Inscribirse personalmente o enviar datos por fax en el período establecido (por lo general se plantean 30 días)
- Datos personales (Fotocopia de la cédula, Teléfono y o dirección exacta)
- Datos de la empresa (tipo de servicio público, problemas con el servicio denunciado, nombre de la empresa que le brinda el servicio)

Las audiencias por lo general se realizan en el auditorio de la ARESEP, aunque se pueden realizar audiencias en las comunidades afectadas por el servicio público en cuestión, que se encuentran fuera del área metropolitana, en general las que refieren a las rutas conflictivas son realizadas en la localidad afectada. El Regulador puede convocar a horas no hábiles, para que sean más accesibles al público, sin embargo, el tiempo de uso de la palabra está limitado por el número de opositores participantes.

¹⁹ Asamblea Legislativa; Ley Reguladora de los Servicios Públicos, 1° edición, Imprenta Nacional, Costa Rica, 1996, artículo 4.

²⁰ Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos; Labores Realizadas durante el año 2001, ARESEP, abril 2002, pág 103.

El número de participantes varía según el tema convocado, el que más ha contado con asistencia ha sido el que refiere a tarifas de transporte público remunerado, seguido por los servicios de agua, luz y teléfono. Hasta el momento, son evidentes las limitaciones a la participación ciudadana real en las audiencias. Cabe destacar que el número de audiencias no es parámetro de crecimiento, 118 para el año 2002, pues depende de los estudios tarifarios que se presentan, pero la participación en las mismas, sí nos da cuenta de una participación de la ciudadanía, aunque el requerimiento de fundamentar documentalmente los razonamientos de los participantes, sitúa en condiciones de desigualdad a los usuarios y los empresarios, principalmente en lo que refiere a la asesoría técnica y especializada en cada uno de los temas.²¹

Los estudios tarifarios y/o las solicitudes de fijación tarifaria tienen que estar fundamentadas, por lo cual sectores muy amplios de la población a pesar de poder participar en las audiencias, no posee los conocimientos técnicos, que les permitan elaborar una oposición bien fundamentada, a la solicitud tarifaria. En ese sentido, como mecanismo para que la ciudadanía pueda tener una participación real se revivió la figura del “consejero del usuario”, su función se enfoca en darle apoyo técnico al usuario para que elabore las oposiciones.²² En este sentido, la participación del ciudadano es muy importante, porque no es sostenible una institución sujeta a un conjunto de criterios técnicos unilateralmente definidos por la Autoridad, sin la participación de los ciudadanos.²³

Finalmente hay que destacar la labor de la Defensoría de los Habitantes que ha asumido en numerosos casos si no la representación de los ciudadanos, al menos el acompañamiento y la asesoría en los argumentos más especializados y técnicos de las audiencias públicas. Puede considerarse una medida de acción afirmativa ante el contexto de desigualdad de recursos en que se accede a las mismas. No cabe duda que ello muestra una vez más que los límites entre el control horizontal y vertical son más bien de carácter analítico y que la protección de los derechos humanos obliga a una interlocución y vigilancia entre las instituciones y entre estas y la población que exige el acceso y la calidad de los servicios que se espera se suministren en una sociedad que se precia de democrática.

V. Contralorías de Servicios: el trato ciudadano en las instituciones públicas²⁴

Las Contralorías de Servicios se inscriben en el debate sobre la necesidad de crear mecanismos de apertura del sistema político, que permitan un mayor acceso a la

²¹ Idem

²² Suarez, Laura; Ratificación Nombramiento del Regulador General de ARESEP y demás miembros de su Junta Directiva, Asamblea Legislativa, Comisión Permanente Especial de Nombramientos, Acta de la Sesión Extraordinaria N°5, 5 de Junio del 2002.

²³ Hess Araya, Herman; Ratificación Nombramiento del Regulador General de ARESEP y demás miembros de su Junta Directiva, Asamblea Legislativa, Comisión Permanente Especial de Nombramientos, Acta de la Sesión Extraordinaria N°5, 5 de Junio del 2002.

²⁴ Para detalles sobre el concepto y características del Trato Ciudadano en Costa Rica, puede verse: Max Esquivel y Juany Guzmán; Trato Ciudadano, Auditoría Ciudadana de la Calidad de la Democracia (Op. Cit. 2001)

ciudadanía de expresar sus demandas y de exigir respuesta a las mismas. Poseen una función de interlocución entre los usuarios del servicio público y la institución, es decir, son el mecanismo mediante el cual el ciudadano puede hacer valer sus derechos e intereses, sobre la forma y alcance del servicio público brindado, en la búsqueda de un mejoramiento de la calidad y oportunidad del servicio.²⁵ En este sentido, no se considera al ciudadano como un simple usuario, sino como dueño del servicio, reconocido como alguien importante dentro de la institución, y que, por tanto, puede y debe desempeñar un rol activo en la búsqueda de soluciones para el mejoramiento del servicio prestado.

En su corta existencia, tres decretos, han perfilado los objetivos de las Contralorías de Servicios, su rol se concentra en defender y representar a la ciudadanía, específicamente, sus atribuciones y funciones más relevantes son:

- Velar porque se establezcan indicadores de gestión para identificar las diferentes tendencias en los servicios con el fin de disminuir reclamos y futuras quejas de los ciudadanos
- Emitir recomendaciones para elevar la imagen de la prestación de servicios de la institución
- Coadyuvar en el control interno sobre la prestación de todos los servicios que brinda la institución, intercediendo a favor de los usuarios.

Las Contralorías de Servicios, se han constituido en la práctica, en las nuevas oficinas de atención al público, ya que se dedican a la atención específica y especializada de los servicios que ofrece la institución. Cabe destacar, que ello cuenta con algunos límites, que tienen que ver con la doble función laboral que deben realizar algunos contralores, o en su misma función como tales al tener que desplazarse fuera de la oficina y no estar disponibles todo el tiempo en el horario que ofrecen en ventanilla. La falta de disponibilidad también está ligada a que los recursos limitados de las mismas, que obligan en ocasiones al titular a hacer los trámites respectivos ante los departamentos denunciados, por lo que la atención al público se ve reducida a veces sustantivamente.²⁶

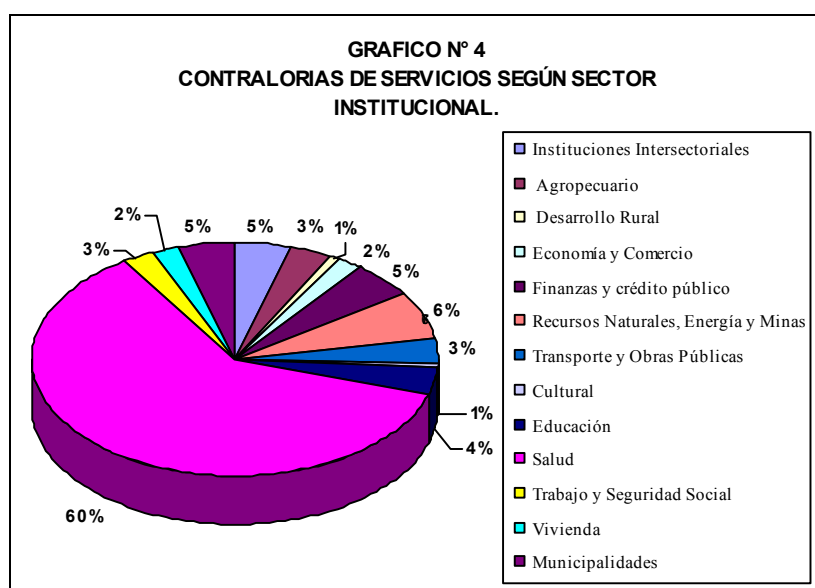
Existe una presencia importante de Contralorías en las diversas instancias del Estado costarricense, llama la atención que todavía carecen muchos sectores de contralorías de servicio.

Es importante destacar que las instituciones autónomas y semiautónomas son las que reúnen el 70% de las Contralorías de Servicios que están activas, como lo muestra el gráfico N° 3. Ello, sin embargo, no debe llamar a error en el sentido de considerar que es muy alto el volumen de las instituciones representadas, como por la presencia de Contralorías y Subcontralorías en instituciones como la Caja Costarricense del Seguro Social y sus Hospitales, el Instituto Nacional de Seguros y la Junta de Protección Social, que en total representan el 60%. Por lo demás, una de cada 4 Contralorías se

²⁵ Aguilar Guadamuz, Juven y otros; Organización de las Contralorías de Servicio en el Sector Público Costarricense, y su Relación con la Ley de la Defensoría de los Habitantes de la República, Memoria de Seminario de Graduación para optar por el grado de licenciatura en Administración Pública, Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, Universidad de Costa Rica, 1994, pág.46.

²⁶ Esquivel Faerron, Max y Guzmán León, Juany; Op Cit, pág 27.

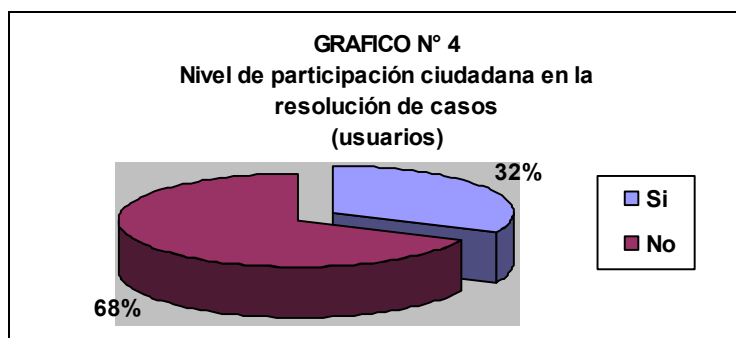
ubica en el Gobierno Central; es decir, ministerios y oficinas adscritas, como la Dirección General de Migración, la Dirección General del Servicio Civil, el Registro Nacional y la Imprenta Nacional. Las municipalidades son las que más visiblemente muestran la carencia de Contralorías de Servicios, siendo que solamente 7 de las 81 existentes en el país dispone de la misma. Finalmente, es preciso llamar la atención de que las Contralorías parecen ser, hasta el momento, un espacio del Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo aún no las han asumido como un mecanismo de interlocución con la ciudadanía y el Judicial apenas inicia con la Contraloría del Ministerio de Justicia y Gracia.



Fuente: Elaboración propia basada en el Registro Oficial de Contralores de Servicios del MIDEPLAN, Véase www.mideplan.go.cr.

En la investigación denominada “La evaluación de las funciones de la Contralorías de Servicios en Costa Rica como mecanismos de control social: El caso del Ministerio de Obras Públicas y Transporte (MOPT) y la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS)”²⁷, queda claro que las contralorías de servicio no se han constituido en verdaderos espacios de control social, ya que su funcionamiento se orienta hacia la corrección de deficiencias institucionales, lo que ha hecho que se centren en atender las “quejas” presentadas por los ciudadanos y no a generar espacios de interlocución entre la institución y la ciudadanía, para que los últimos tenga un incidencia real en la toma de decisiones y no sólo se utilice como una “oficina de quejas”.

²⁷ Fernández Ulate, Mauricio y otros; La evaluación de las funciones de la Contralorías de Servicios en Costa Rica como mecanismos de control social: El caso del MOPT y la CCSS, Memoria de Seminario de Graduación para optar por el grado de Licenciatura en Administración pública, Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, Universidad de Costa Rica, 2002.



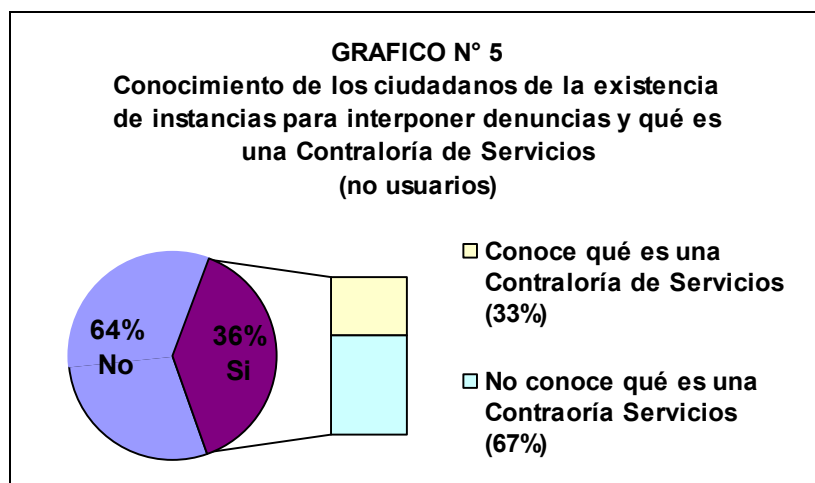
Nota: Para los casos analizados (MOPT y CCSS) en la aplicación de las encuestas a los usuarios y no usuarios, los autores establecieron como parámetros un 90% de confianza y un 10% de error de muestreo.

Fuente: Fernández Ulate, Mauricio y otros; Op Cit, pág 69

Como muestra el grafico N° 4, la participación de la ciudadanía en las Contralorías de Servicios aún es muy limitada, no se puede decir que los usuarios tienen una incidencia en la toma de decisiones, si la participación en la resolución de los casos es inferior al 40%. Cabe mencionar que la lógica de una ciudadanía más activa y de una verdadera participación en las sociedades democráticas no refiere a presentar “quejas”, por el contrario implica una participación activa en la búsqueda de soluciones para lograr una mayor eficiencia y eficacia de las instituciones públicas.

En general existe un desconocimiento de los mecanismos para interponer denuncias por parte de la ciudadanía, como lo muestra el grafico N° 5, pero es mayor con respecto a las contralorías de servicio, por lo que podríamos diferir que existe una debilidad en términos de divulgación, sobre su existencia y sus funciones, pero aún más importante sobre los derechos que tiene el ciudadano, no sólo como usuario, sino también como la razón de ser de estos servicios, con lo cual se crearía una cultura institucional sobre el papel del ciudadano en las instituciones públicas. Cabe destacar que los ciudadanos que sí tienen conocimiento de la existencia de las contralorías y que hacen uso de las mismas, en general reciben una buena atención y se manifiestan satisfechos con la resolución de su denuncia.²⁸

²⁸ En este aspecto la encuesta a los usuarios de las Contralorías de Servicio muestra que el 79% de los usuarios se encuentran satisfechos con respecto a la resolución de su queja, en contra posición del 21% que se encuentra insatisfecho. Véase Fernández Ulate, Mauricio y otros; Op Cit, pág 87



Nota: Para los casos analizados (MOPT y CCSS) en la aplicación de las encuestas a los usuarios y no usuarios, los autores establecieron como parámetros un 90% de confianza y un 10% de error de muestreo. Fuente: Elaboración propia con base en Fernández Ulate, Mauricio y otros; *Op Cit*, pp 75, 93.

Es interesante notar que las gestiones informales prevalecen como mecanismo para canalizar las demandas presentadas ante las Contralorías de Servicios. Se desprende de la investigación que las relaciones interpersonales, tiempo de laborar del Contralor (a), conocimiento del personal de la institución, entre otros, parecen contribuir a dar crédito a este mecanismo; sin embargo, reconocen que esta forma no adquiere carácter vinculante en la toma de decisiones y en muchos casos es sólo el inicio de otro tipo de trámite si el caso lo requiere. Probablemente el uso de mecanismos informales tenga relación con la diversidad de temas que corresponden a cada contraloría, al volumen de denuncias tramitadas y a la capacidad institucional con la cuentan.

Lo que queda claro es que las Contralorías de Servicios, si bien parecen tener un enorme potencial, principalmente en velar por la calidad del servicio y el trato ciudadano en particular, no han logrado despertar en los ciudadanos una participación más activa en la defensa de sus derechos ciudadanos. Asimismo, por la diversidad imperante no se cuenta con estándares generalizados que respondan al funcionamiento mínimo generalizado para la atención de la ciudadanía. En esta perspectiva, la necesidad de una comunicación activa y efectiva con la Defensoría de los Habitantes, puede constituirse en una oportunidad de coordinación y en consecuencia en trabajo conjunto y más eficaz, en lugar de duplicidad de esfuerzos que redundan en detrimento de los objetivos para los que han sido creadas ambas.

VI. Tribunal Ambiental Administrativo y Comisión Nacional del Consumidor: espacios de conciliación

Es importante destacar que como mecanismo de rendición de cuentas los tribunales administrativos se han convertido en espacios de canalización de demandas de la ciudadanía, pero primordialmente en instancias de resolución de controversias que en

lo posible eviten la vía judicial. Tal es el caso del Tribunal Ambiental Administrativo y la Comisión Nacional del Consumidor.

A. TRIBUNAL AMBIENTAL ADMINISTRATIVO

El Tribunal Ambiental Administrativo surge de la Ley N° 7554 del 4 de octubre de 1995, como un órgano adscrito al MINAE, con independencia funcional y competencia exclusiva en resolución de conflictos ambientales.²⁹

El objetivo de la ley denominada “Ley Orgánica del Ambiente” es readecuar las dependencias del Ministerio del Ambiente y Energía a las expectativas y demandas ciudadanas, al establecer un equilibrio entre las competencias administrativas del Estado y los derechos y deberes del ciudadano en materia ambiental. En este sentido, el tribunal se constituye en el órgano competente para conocer, tramitar y resolver en la vía administrativa los daños ocasionados a los recursos naturales, por las empresas y personas (físicas y/o jurídicas) en el desarrollo de sus actividades, y así evitar que se cometan daños significativos en la naturaleza, en el agua, el suelo y el aire, o afectaciones al paisaje, la flora y la fauna.

El tribunal esta constituido por tres miembros propietarios y tres suplentes, nombrados por el Consejo Nacional Ambiental, por un periodo de seis años, los cuales tiene la autoridad para:³⁰

- Conocer y resolver, en sede administrativa, las denuncias establecidas contra todas las personas, públicas o privadas, por violación a la legislación del ambiente.
- Conocer, tramitar y resolver, de oficio o a instancia de parte, las denuncias referentes a comportamientos activos y omisos que violen o amenacen violar las normas de la legislación del ambiente.
- Establecer, en vía administrativa, las indemnizaciones que puedan originarse en relación con los daños producidos por las violaciones de la legislación del ambiente.

Cabe destacar que en el Tribunal se da por agotada la vía administrativa, ya que sus resoluciones son de acatamiento estricto y obligatorio para las partes. Como tal, está facultado para aplicar las siguientes medidas protectoras y sancionatorias:³¹

- Advertencia mediante notificación de que existe un reclamo.
- Amonestación acorde con la gravedad de los hechos.
- Ejecución de la garantía de cumplimiento, otorgada en la evaluación de impacto ambiental.
- Restricciones, parciales o totales, u orden de paralización inmediata de los actos que originan la denuncia.

²⁹ MINAE; “Decreto N° 25084-MINAE, Reglamento de procedimientos del Tribunal Ambiental Administrativa”, En: La Gaceta, N° 80, abril de 1996.

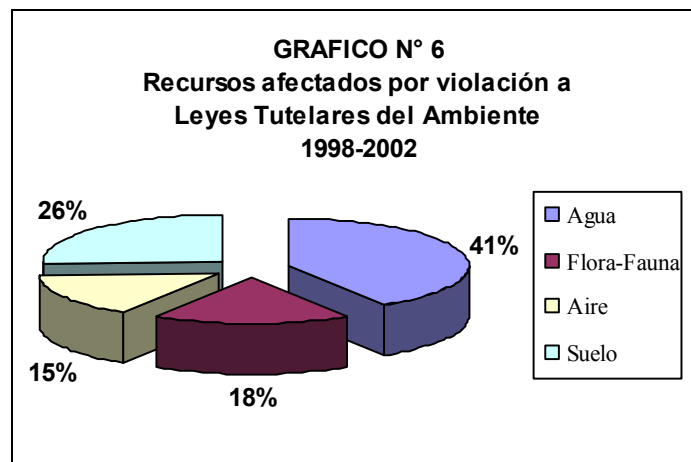
³⁰ Asamblea Legislativa; Ley Orgánica del Ambiente, N° 7454, 1° edición, EDITEC, 1996.

³¹ Idem

- Clausura, total o parcial, temporal o definitiva, de los actos o hechos que provocan la denuncia.
- Cancelación parcial, total, permanente o temporal, de los permisos, las patentes, los locales o las empresas que provocan la denuncia, el acto o el hecho contaminante o destructivo.
- Imposición de las obligaciones compensatorias o estabilizadoras del ambiente.
- Modificación o demolición de construcciones u obras que dañen el ambiente.
- Alternativas de compensación de la sanción, como recibir cursos educativos oficiales en materia ambiental o trabajar en obras comunales en el área del ambiente.

De estas potestades se puede inferir que el tribunal más que un órgano de control político es un agente defensor de la institucionalidad, ya que su funcionalidad refiere a hacer más efectivas las funciones de las instituciones estatales en la defensa de los derechos ciudadanos en materia de medio ambiente.³²

El Tribunal ha utilizado la publicación de las Resoluciones Administrativas, como mecanismo legal y técnico para la distribución y difusión de las comparecencias orales y privadas. En general, se hacen del conocimiento público los distintos fallos sobre la valoración del daño ambiental para la protección y conservación del medio ambiente.



Fuente: Elaboración propia con base en: Tribunal Ambiental Administrativo, Memoria Cuatrienio (Mayo 1998/Abril 2002 Mayo 1998/Abril 2002), MINAE, 14 febrero 2002.

Durante el período 1998-2002 se conocieron muchos casos por daños a los recursos naturales, principalmente lo referido a aguas y suelos, tal y como demostrado en el gráfico N° 6. Los daños o afectaciones más significativos, corresponden a:³³

³² Araya Araya, Mauricio y otros; Mecanismos de Control Político, Memoria de Seminario de Graduación para optar al grado de Licenciatura en Ciencias Política, Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, Universidad de Costa Rica, pág. 21

³³ Tribunal Ambiental Administrativo, Memoria Cuatrienio (Mayo 1998/Abril 2002 Mayo 1998/Abril 2002), MINAE, 14 febrero 2002

- La afectación de la Cooperativa Dos Pinos R.L. a la quebrada Siquiaries, en el Coyoil de Alajuela, (expediente No 171-00), al evacuar aguas residuales por encima de los parámetros establecidos por el Reglamento de Vertidos, en este caso se logró no solamente la ampliación de las plantas de tratamiento sino que se ordenó el depósito de una indemnización
- La Sociedad Café Vecinos (el expediente No. 20-00-TAA) por afectaciones a los recursos naturales en el entorno al Parque Manuel Antonio en el Cantón de Aguirre de la Provincia de Puntarenas; con esta Empresa se llegó a un acuerdo de conciliación mediante la cual se compromete a indemnizar al Estado como el resultante de la valoración de los daños ambientales ocasionados.

Cabe destacar, tal y como lo plantea el Tribunal en su informe 1998-2002, que se ha logrado establecer una política y una conducta en la sociedad de que quien contamina paga, pero más importante aún es como las medidas precautorias y de mitigación del daño, por medio de las conciliaciones ambientales ha permitido un desarrollo más expedito de los casos. Ligado esto, al hecho de que el tribunal tiene un carácter difuso y por tanto cualquier individuo, aunque no sea el afectado propiamente, puede interponer la denuncia, permite una mayor acercamiento de la ciudadanía con el tribunal,³⁴ aunque no tenga una participación activa en el proceso administrativo.

De cualquier manera, ello no puede invisibilizar el conjunto. A saber, en qué medida el TAA solamente ve casos individuales y responde prioritariamente de manera reactiva (ante denuncias) y no proactivamente (investigaciones de oficio), lo cual no impide que la legislación ambiental vigente se continúe violando y en consecuencia los derechos de la ciudadanía, mediante la tala de árboles, la caza, el desperdicio del agua, la contaminación de ríos y otros mantos acuíferos. Todo ello sin contar con las dificultades para el monitoreo de cumplimiento y el seguimiento de recomendaciones acordadas. En fin que es importante notar que instancias como el Tribunal Ambiental muestran las limitaciones en términos del gran desafío que implica atender el precepto constitucional del derecho a un ambiente saludable.

B. COMISIÓN NACIONAL DEL CONSUMIDOR

En sistemas democráticos se hacen cada vez más visibles los derechos de los ciudadanos, si participar refiere a incidir en la toma de decisiones, con más razón los ciudadanos sienten la necesidad de exigir participar en los procesos que garantizan la adquisición y la calidad de los bienes y servicios que consumen, nos referimos al ciudadano-consumidor.

Los derechos de los consumidores, no sólo son derechos humanos, sino que constituyen los derechos económicos de un modelo basado en una economía de mercado. La democracia política debe ser sustentada por la democracia económica donde el principal agente debe ser el consumidor. En este sentido, se hace necesario un mayor compromiso de los representantes políticos a favor de la legislación y la

³⁴ Entrevista realizada al Lic Hugo Quesada Riva, Vicepresidente del Tribunal Ambiental Administrativo, 4 de octubre del 2002.

institucionalidad necesaria para la protección efectiva de los consumidores. Es claro que el ideal de un movimiento organizado de consumidores, debe encontrar mecanismos de apoyo para su desarrollo con autonomía, mediante legislación e instituciones realmente comprometidas con la protección, defensa y promoción de la competencia.

En la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor,³⁵ se hace explícito el principio de exigibilidad de derechos ante el sector no gubernamental. En su artículo 29, plantea como derechos de los consumidores:

- Protección contra los riesgos que puedan afectar su salud, seguridad y el medio ambiente.
- Protección de sus legítimos intereses económicos y sociales.
- Acceso a una información, veraz y oportuna.
- La educación y divulgación sobre el consumo adecuado de bienes y servicios.
- La protección administrativa y judicial contra la publicidad engañosa, las prácticas y las cláusulas abusivas, así como los métodos comerciales desleales o que restrinjan la libre elección.
- Mecanismos efectivos de acceso para la tutela administrativa y judicial de sus derechos e intereses legítimos.
- Recibir apoyo del Estado para formar grupos y organizaciones de consumidores.

En esta lógica se inscribe la Comisión Nacional del Consumidor como un órgano de máxima desconcentración, adscrito al Ministerio de Economía, Industria y Comercio, con la finalidad, tal y como lo define el artículo 46 de nuestra Carta Magna, de velar por la protección de la salud, el ambiente, la seguridad e intereses económicos de la ciudadanía; así como a su derecho de recibir información adecuada y veraz; a la libertad de elección, y a un trato equitativo. Específicamente, sus potestades refieren a:³⁶

- Imponer sanciones administrativas.
- Solicitar información, con el carácter de declaración jurada, a los comerciantes.
- Establecer medidas cautelares como el congelamiento y decomiso de productos, así como la suspensión de servicios.
- Ordenar la suspensión de planes de venta a plazo o prestación futura de servicios.
- Ordenar, cuando proceda, la devolución del dinero o del producto.
- Fijar un plazo para reparar o sustituir el bien, según corresponda.
- Trasladar, al conocimiento de la jurisdicción ordinaria, todas las prácticas que configuren los delitos perjudiciales para el consumidor.

Paradójicamente, la Comisión Nacional del Consumidor, al ser un Tribunal Administrativo, se ha convertido en un espacio para ir a dirimir los conflictos, pero no en un espacio de defensa de los derechos violados, a pesar de que se ha comprometido

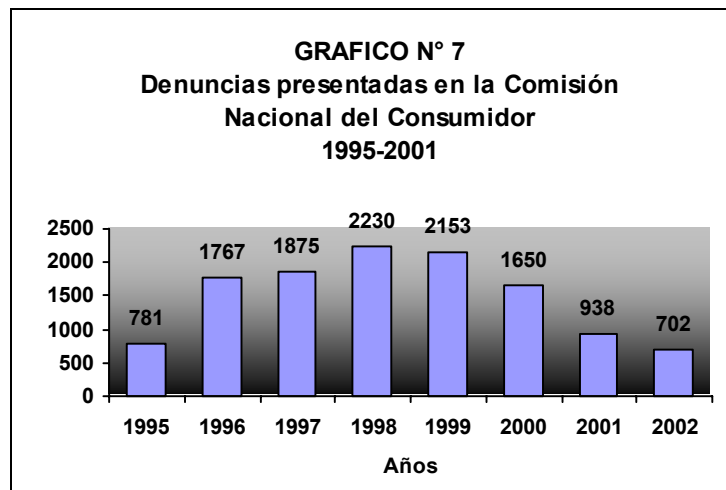
³⁵ Asamblea Legislativa de Costa Rica; Leyes #7472, 7506 y 7854, Promoción de la competencia y defensa efectiva del consumidor, dic. 1994, mayo. 1995 y dic. 1998, Costa Rica.

³⁶ Asamblea Legislativa de Costa Rica; Leyes #7472, 7506 y 7854, Promoción de la competencia y defensa efectiva del consumidor, dic. 1994, mayo. 1995 y dic. 1998, Costa Rica, artículo 47.

con la capacitación y la información. Se ha dado un aumento significativo de consumidores que acuden a la comisión en busca de ayuda, en contra posición se observa que el volumen de casos resueltos, aunque tiende al aumento, no es proporcional al total de consumidores atendidos. El gráfico N° 7 muestra la disminución considerable en la cantidad de denuncias presentadas ante la Comisión.

A pesar de que las resoluciones emitidas por la Comisión Nacional del Consumidor son finales, existe el recurso de consideración o reposición, que resuelve el mismo órgano. Cabe destacar, que existes dos tipos de procedimientos para tramitar las denuncias, a saber:

- La conciliación: cuando se trata de intereses puramente patrimoniales se convoca al comerciante y al consumidor a una audiencia de conciliación a cargo de la Unidad Técnica de Apoyo.
- Por violación a la Ley: se realiza un procedimiento ordinario administrativo de conformidad con la Ley General de la Administración Pública.



Fuente: Salazar Solórzano, Randall; El sistema de protección al consumidor: ámbito jurídico e institucional, Ponencia presentada en la Conferencia Internacional sobre consumo y sociedad: dilemas y políticas para países en desarrollo, Costa Rica, 12 y 13 de marzo del 2002.

En efecto, los derechos de los consumidores están protegidos por la Ley 7472, aunque la defensa efectiva de tales derechos se inscribe en el contexto global del sistema jurídico e institucional. Es decir, no solo los derechos y mecanismos planeado por esta ley refieren exclusivamente a los derechos de los consumidores; existen diferentes instancias, mecanismos, leyes, decretos y normas en general, algunas de las cuales hemos expuesto a lo largo de este documento, que pueden ser utilizadas como recursos por parte de los consumidores para incrementar la eficacia en los objetivos de protección, defensa y promoción de sus derechos.

VII. Consideraciones Finales

Los mecanismos puestos en marcha para fortalecer la participación ciudadana en las decisiones públicas, así como la vigilancia de la gestión y la transparencia, podemos considerar como punto de partida que tiene un balance positivo en la Costa Rica de los últimos 15 años.

Dicho esto, me parece importante subrayar que las puesta en vigencia de mecanismos de vigilancia y control ciudadano, suponen precisamente ir mucho más lejos de la aprobación de una ley e implican poner en ejecución de manera simultánea mecanismos ágiles de información y difusión, insertar el conocimiento de esos espacios en el sistema educativo, y principalmente, hacerlo efectivo mediante procesos de inducción / simulación en las instituciones, a funcionarios y usuarios de los servicios.

Creo que esto es precisamente lo que todavía no ha calado en nuestro sistema institucional. Se habla de fomentar una cultura de rendición de cuentas, creo que no hemos trascendido de una política de petición de cuentas. Están dados los primeros pasos, pero el control político, esto es, la exigibilidad de los derechos, no ha llegado porque la misma dinámica social y política llega hasta el punto del reclamo, inclusive el de la negociación y en algunos casos el acuerdo, pero faltan mecanismos de seguimiento, monitoreo, información en red, etc. Que sean garantes que una sentencia de la Sala Constitucional finalmente sea ejecutada por el ministerio o institución correspondiente, o porque el grado de debilidad institucional en que se encuentran algunos espacios como las contralorías, depende de la relación que se tenga con el titular de despacho de la institución. O una vez más, porque requiere una argumentación técnica para la exigencia de esos derechos de los que carecen quienes demandan en las audiencias públicas de ARESEP.

En este sentido, falta dar el salto hacia mecanismos que promuevan el diálogo Estado Sociedad Civil, si se avanzó en abrir ventanas de ventilación del sistema político y nuevos espacios posibles de canalización de demandas, faltan mecanismos para que esa demanda tenga una respuesta satisfactoria. Nos falta trascender lo que O'Donnell llama ciudadanías de baja intensidad, va solamente la relación en una dirección, debemos hacerla en doble dirección.

El agotamiento y desconfianza que esta situación genera, está provocando la recurrente protesta social que de manera más o menos espontánea o atomizada, pero cada vez más frecuente y con apoyos hasta de la gente que no hace paro de labores o no va a las manifestaciones callejeras. Los espacios institucionales muestran una saturación e incapacidad de respuesta que parecen nuevamente las calles como el escenario que los más diversos grupos sociales sienten como que son los únicos que pueden literalmente tomar. Donde lo ideal sería que desde la misma democracia la gente se pueda apropiar de los espacios institucionales creados para fortalecerla e ir definiéndole sus nortes.

En resumen, no es tanto carencia de espacios, que también, pero fundamentalmente, como la existencia de frenos y de percepciones no gratuitas acumuladas de que después de ti qué, como diría la canción de Feliciano.

La calidad o fortalecimiento de la democracia ha adquirido mucha vigencia sobre todo en las democracias de larga duración, ya que refiere a la definición de cuales son las aspiraciones que se quieren de ese sistema democrático y cuáles son los mecanismos para monitorear que esas aspiraciones se cumplan o para reconocer un ejercicio pleno de esos derechos. Parece evidente que el fortalecimiento de la democracia costarricense depende, en buena medida, de su habilidad para interpretar el papel que debe jugar ante esta dinámica.

El diagnóstico preliminar sobre los mecanismos de interlocución entre el Estado y las y los ciudadanos, ha permitido abrir el abanico de interrogantes sobre lo límites y los alcances de la defensa de los derechos ciudadanos en Costa Rica y la incidencia que tienen estos en la toma de decisiones sobre la calidad de los servicios públicos.

En primera instancia, parece indicar que existe un consenso sobre la necesidad de que en sistemas democráticos como el nuestro, se deban crear mecanismos de control político eficaces, que garanticen no sólo la transparencia de la función pública, sino también la calidad de los servicios prestados. Las instituciones sirven de herramientas para que el Estado realice los programas conducentes a la satisfacción de las necesidades fundamentales de sus habitantes, lo cual ha permitido que con la proliferación de instancias de control (Defensoría de los Habitantes, Sala Constitucional, ARESEP, Contralorías de Servicio, Tribunales Administrativos), se determinen los parámetros de rendición de cuentas que la ciudadanía va a ejercer, al abrir el ámbito de participación a no sólo lo netamente electoral.

Además, los cambios en el sistema político costarricense, plantean una serie de retos impostergables a estas instancias de rendición de cuentas. Uno de ellos es el de convertirse en espacios eficaces en la búsqueda y el fortalecimiento de ámbitos que vigoricen la democracia representativa, permitiendo una mayor interacción entre la sociedad política y la sociedad civil.

En esta línea, se plantea el hecho indiscutible de que la democracia parece no requerir del bienestar para surgir, de hecho en ocasiones inicia por la falta de éste, pero sí lo exige para mantenerse y crecer. Si el ejercicio de la ciudadanía no avanza en la dirección del bienestar, los mecanismos de participación no se configuran en verdaderos espacios de interlocución con el Estado y por el contrario se genera precisamente el efecto inverso, es decir, la sensación de que estas instancias sólo constituyen espacios de “derecho al berreo”, sin ninguna incidencia en la calidad de vida de los habitantes; de ser así, es claro que no vamos a poder avanzar hacia la configuración y ampliación de nuevas prácticas democráticas.

Por otra parte, parece claro que la legislación existente reconoce que la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos no es exclusiva de una sola institución o un sólo mecanismo de protección. Como se ha observado, espacios como la Defensoría, ARESEP, las Contralorías de Servicio, al Sala Constitucional y los Tribunales Administrativos, aportan diferentes instrumentos y abordajes para una efectiva promoción de los derechos ciudadanos. Debemos destacar que en algunas instancias, como ARESEP y las Contralorías de Servicios, aún falta camino que

recorrer para que se dé una participación real del ciudadano en la toma de decisiones, aunque ya se están perfilando algunos cambios, como el surgimiento del “consejero del usuario”. En cualquier caso, el potencial de que disponen requiere claramente de voluntad política y también responsabilidad ciudadana que las implique en la búsqueda de nuevas formas y procedimientos para agilizar los servicios y los mecanismos de incidencia y participación social. Nuevamente nos encontramos con el reto de orientar los esfuerzos hacia la construcción de nuevas prácticas democráticas. No hay duda que ello refiere a procesos educativos de mediano y largo plazo, que sin embargo no deben continuarse aplazando.

Cabe destacar, que existe una tendencia a que la prestación de los servicios públicos, tradicionalmente concentrados en manos estatales, son asumidos por personas físicas y/o jurídicas privadas. Lo anterior exige un replanteamiento de la forma en que se ha abordado esa situación. En virtud de tales transformaciones, es imprescindible que el Estado costarricense desarrolle una plataforma que le permita “pedir cuentas” a aquellos particulares que en las nuevas circunstancias tienen a su cargo la prestación de los más diversos servicios públicos, en donde la calidad del servicio prestado sea una variable clave para la adjudicación de este y no, tal como sucede en ARESEP, debido al recurso de inconstitucionalidad al artículo 33 de la Ley 7593, se deje sin efecto la variable de la calidad a la hora de tomar decisiones sobre el servicio.

Finalmente, es importante recordar que no solamente la creación de espacios vía jurídica institucional va a modelar las relaciones Estado sociedad, también implica responsabilidad de las personas que ocupan cargos de representación, sean electas directamente o designadas. Es importante que de manera particular quienes son representantes como resultado de elección tengan claro que tienen que darle una respuesta a quienes les eligieron, se deben al electorado y deben someterse a su control. Hoy sabemos que ello no es así en la mayoría de los casos por ejemplo de personas electas para diputadas a la Asamblea Legislativa. Las disidencias de partidos, las renunciaciones incluso a la curul no pasan para nada respecto de la consulta del electorado, ni siquiera de los cantones que supuestamente representan. Si no es así, ello nos ayuda a explicar por qué mecanismos como el Referendum no llegan a reglamentarse para que haya obligatoriedad efectiva de consulta a la gente sobre temas importantes del desarrollo nacional. Falta una cultura de rendición de cuentas, eso es claro, es una de las palabritas, muy fea en español por cierto, pero todavía nos falta camino por recorrer para que sea parte sustantiva de la cultura y el comportamiento político costarricense. Tenemos la tarea de trabajar en ello en serio, o será difícil recuperar las confianzas o aclarar las dudas fundadas de mucha gente.

IX Bibliografía

- Asamblea Legislativa; Ley N° 7319 del Defensor de los Habitantes de la República, 17 de noviembre de 1992, publicada en La Gaceta Oficial No. 237 del 10 de diciembre de 1992.

- Asamblea Legislativa de Costa Rica; Leyes #7472, 7506 y 7854, Promoción de la competencia y defensa efectiva del consumidor, dic. 1994, mayo. 1995 y dic. 1998, Costa Rica.
- Asamblea Legislativa de Costa Rica; Leyes #7472, 7506 y 7854, Promoción de la competencia y defensa efectiva del consumidor, dic. 1994, mayo. 1995 y dic. 1998, Costa Rica.
- Asamblea Legislativa; Reglamento de la Ley N° 7319 del Defensor de los Habitantes de la República, publicado en La Gaceta Oficial No. 237 del 10 de diciembre de 1992.
- Asamblea Legislativa; Ley orgánica de la jurisdicción constitucional, N° 7135, 1° edición, EDITEC, Costa Rica, 1997.
- Asamblea Legislativa; Ley Reguladora de los Servicios Públicos, 1° edición, Imprenta Nacional, Costa Rica, 1996.
- Asamblea Legislativa; Ley Orgánica del Ambiente, N° 7454, 1° edición, EDITEC, 1996.
- Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos; Labores Realizadas durante el año 2001, ARESEP, abril 2002.
- Aguilar Guadamuz, Juven y otros; Organización de las Contralorías de Servicio en el Sector Público Costarricense, y su Relación con ala Ley de la Defensoría de los Habitantes de la República, Memoria de Seminario de Graduación para optar por el grado de licenciatura en Administración Pública, Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, Universidad de Costa Rica, 1994.
- Araya Araya, Mauricio y otros; Mecanismos de Control Político, Memoria de Seminario de Graduación para optar al grado de Licenciatura en Ciencias Política, Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, Universidad de Costa Rica.
- Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola. Diccionario de Política, Editorial Siglo XXI, México. 1981.
- Defensoría de los Habitantes; Informe Anual de Labores 2000-2001, Informe de labores del Área de Admisibilidad, Costa Rica, 2001.
- Esquivel Faerrón, Max Alberto y María Elena Montiel Castillo; Doña Marta ya tiene quien le escriba: un análisis sociopolítico del proceso de creación y primer período de labores de la Defensoría de los Habitantes de la República, Tesis de Licenciatura en Ciencias Políticas, Universidad de Costa Rica, diciembre de 1997.
- Esquivel Faerron, Max y Guzmán León, Juany; El Trato Ciudadano en Costa Rica: apuntes sobre la vivencia cotidiana de la Democracia, Investigación temática para Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia, Estado de la Nación en Desarrollo humano Sostenible, Costa Rica, 1999
- Fernández Ulate, Mauricio y otros; La evaluación de las funciones de la Contralorías de Servicios en Costa Rica como mecanismos de control social: El caso del MOPT y la CCSS, Memoria de Seminario de Graduación para optar por el grado de Licenciatura en Administración pública, Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, Universidad de Costa Rica, 2002.
- Fallas Vega, Elena; “La Sala Constitucional: su naturaleza en el ejercicio de sus competencias en las acciones y el recurso de amparo”, En: Asamblea Legislativa;

Revista Parlamentario: Sala Constitucional ¿Defensora de la Constitución u obstáculo para el Desarrollo?, N° 3, diciembre 1995.

- Guzmán León, Juany; Derechos de los Consumidores y Ciudadanía: Nuevos retos de la Democracias Contemporáneas, Latin American Program, Woodrow Wilson Center, Universidad de Georgetown, Washigton, D.C., 1999.
- Guzmán León, Juany y otros; Informe de Investigación: Diagnostico sobre la participación y defensa de los consumidores en Costa Rica, Instituto de Investigaciones Sociales y Fundación Firedrich Ebert, Costa Rica 2000.
- Hess Araya, Herman; Ratificación Nombramiento del Regulador General de ARESEP y demás miembros de su Junta Directiva, Asamblea Legislativa, Comisión Permanente Especial de Nombramientos, Acta de la Sesión Extraordinaria N°5, 5 de Junio del 2002.
- Hernández Valle, Rubén; Derecho Procesal Constitucional, primera edición, Juricentro, Costa Rica, 1995.
- MINAE; “Decreto N° 25084-MINAE, Reglamento de procedimientos del Tribunal Ambiental Administrativa”, En: La Gaceta, N° 80, abril de 1996.
- O ´Donnell, Guillermo; “Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías”, En: Nueva Sociedad, N° 52, noviembre 1997.
- Proyecto Estado de la Nación; Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia, Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, 1° edición, San José, Costa Rica.
- Solís Fallas, Alex; Reyes sin Corona. Rendición de cuentas y evaluación de resultados, 1° edición, Impresión Gráfica del Este, Costa Rica, 2002.
- Suarez, Laura; Ratificación Nombramiento del Regulador General de ARESEP y demás miembros de su Junta Directiva, Asamblea Legislativa, Comisión Permanente Especial de Nombramientos, Acta de la Sesión Extraordinaria N°5, 5 de Junio del 2002.
- Tribunal Ambiental Administrativo, Memoria Cuatrienio (Mayo 1998/Abril 2002 Mayo 1998/Abril 2002), MINAE, 14 febrero 2002.

Paginas Electrónicas

- <http://www.poder-judicial.go.cr/salaconstitucional>
- <http://www.aresep.go.cr>
- <http://www.mideplan.go.cr>
- <http://www.estadonacion.co.cr>

Entrevistas:

- Entrevista realizada al Lic Hugo Quesada Riva, Vicepresidente del Tribunal Ambiental Administrativo, 4 de octubre del 2002.
- Entrevista realizada a la Licda. Xenia Herrera, Directora de Atención al Usuario, 4 de octubre del 2002.