



INFORME ANUAL  
DE LABORES



2021-2022



# INDICE GENERAL

PRESENTACIÓN	i
INTRODUCCIÓN	v
TABLA DE ABREVIATURA	ix

## CAPÍTULO 1

DESARROLLO Y FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL: Las claves del cambio: “Hacia una Defensoría planificada con un enfoque de Derechos Humanos y en la gestión para el desarrollo (ODS-OCDE)”	.1
1. Marco filosófico y estratégico	1
2. Mejora de procesos.	2
3. Procesos de planificación y evaluación institucional	4
4. El Sistema de Control Interno como base del sistema de planificación institucional	4
5. Metodologías y herramientas de fortalecimiento del trabajo funcional de cara a la persona Habitante	5
6-. Infraestructura Organizacional	5
6.1. Organización	5
6.2. Descripción de Unidades Organizacionales	6
6.3. Organigrama institucional	12
6.4. Recursos Humanos	12
6.5. Sedes	13
6.6. Presupuesto	14

7. Atención, Admisibilidad y Atención Inmediata de las Personas Habitantes usuarias de los servicios de la Defensoría	18
7.1. Atención de quejas de las personas habitantes.	18
7.2. Intervenciones puntuales ejemplarizantes.	23
7.3. Breve sinopsis estadística de algunas variables relevantes de los casos recibidos en la Defensoría de los Habitantes durante el 2021	24

## CAPÍTULO 2

ODS 1 Fin de la pobreza	33
ODS 2 Hambre cero	43
ODS 3 Salud y bienestar	49
ODS 4 Educación de calidad	71
ODS 5 Igualdad de Género	81
ODS 6 Agua limpia y saneamiento	95
ODS 7 Energía Asequible y no contaminante	99
ODS 8 Trabajo decente y crecimiento económico	101
ODS 10 Reducción de las desigualdades	107
ODS 11 Ciudades y Comunidades sostenibles	113
ODS 13 Acción por el clima	117
ODS 14 Vida submarina	121
ODS 15 Vida de ecosistemas terrestres	125
ODS 16 Paz, justicia, e instituciones sólidas	127
ODS 17 Alianzas para lograr los objetivos	157

## CAPÍTULO 3

Vinculación de acciones llevadas a cabo en relación con los requerimientos de la OCDE	161
1- Una mirada desde el abordaje económico	162
2. Situación de las PYMES	163

3. Participación en audiencias públicas de fijación de tarifas de los servicios públicos	167
4. Otros procesos de consulta pública	169
5. Reactivación económica	169
6. Conectividad, nuevas tecnologías digitales y reactivación económica	173
7. Impuesto único a los combustibles y reactivación económica	174
8. Sistema Banca para el Desarrollo y su relación con la OCDE	175
9. Estudio de Brechas	179
II- La visión OCDE desde Calidad de Vida y atención de la salud	183
1. OCDE y Covid -19	183
2. OCDE y Salud Mental	185
3. Atención de la pandemia en centros penitenciarios	186
4. Listas de espera	186
5. Salud y COVID 19: control sanitario en los aeropuertos internacionales	188



# PRESENTACIÓN

Yo, CATALINA CRESPO SANCHO, en mi condición de DEFENSORA DE LOS HABITANTES DE LA REPÚBLICA, según Acuerdo N° 6735-18-19, dado por la Asamblea Legislativa en Sesión Extraordinaria N° 24 celebrada el día 12 de diciembre de 2018, por un período de cuatro años, comprendidos entre el 13 de diciembre de 2018 al 12 de diciembre de 2022, me presento ante la Asamblea Legislativa a dar formal cumplimiento con mi deber de presentar ante ésta cámara el Informe de Labores consignado en el artículo 15 de la Ley de la Defensoría de los Habitantes de la República, Ley N° 7319, publicada en el Diario Oficial La Gaceta, N° 237 del 10 de diciembre de 1992; y su Reglamento, dictado mediante Decreto Ejecutivo N° 22266-J del 16 de julio de 1993.

Tomando como base de referencia los Principios de París, adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas, mediante Resolución 48/134 del 20 de diciembre de 1993, como base orientadora de las actividades que consignaré en éste Informe y que ha desarrollado la Institución Nacional de Derechos Humanos de Costa Rica de conformidad con los compromisos internacionales asumidos por el Estado costarricense; entre ellos, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), aprobados por Naciones Unidas como parte integral de la Agenda 2030; y, los indicadores y directrices adoptados por

la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) para la promoción y adopción de políticas públicas que favorezcan la igualdad, las oportunidades y el bienestar para las y los habitantes; al tenor del principio de independencia que caracteriza a la Defensoría de los Habitantes.

En la presentación de este Informe se impone la necesidad de recordar la finalidad de la creación de la Defensoría de los Habitantes: El espíritu de la norma constitutiva dispuesta en el proyecto de ley N° 10.218 *–iniciativa de la ley N° 7319–* tuvo la clara intención de crear un órgano independiente, que combatiera las actuaciones ilegales, incluso faltas de moral de la Administración Pública, entendida como una apatía de las personas que ejercen la función pública para atender las necesidades de las personas, considerándose que la Defensoría de los Habitantes viniera a fungir como un órgano adscrito del Poder Legislativo para servir de controlador o vigilante de la Administración; así en el expediente legislativo del proyecto de cita, se indica:

*“... este proyecto obedece a movimientos generales de democratizar el control de las libertades públicas y constituye este proyecto un cauce de comunicación entre los ciu-*

*dadanos y los diversos servicios de la administración pública... va a combatir la inmoralidad administrativa... va a combatir arbitrariedades y también la ineficiencia en que la administración pueda incurrir..."<sup>1</sup>*

Mediante la Ley N° 7319 del 17 de noviembre de 1992, se determinó que la Defensoría de los Habitantes fuera un órgano encargado de velar porque la actividad del sector público se ajustara a la moral, la justicia y al ordenamiento jurídico.

Bajo este escenario, el legislador, en el numeral 1 de la Ley N° 7319, Ley de la Defensoría de los Habitantes de la República, señaló el ámbito de competencia que tendría esta Institución Nacional de Derechos Humanos, disponiendo:

**"Artículo 1. Atribución general.**  
*La Defensoría de los Habitantes de la República es el órgano encargado de proteger los derechos e intereses de los habitantes. Este órgano velará porque el funcionamiento del sector público se ajuste a la moral, la justicia, la Constitución Política, las leyes, los convenios, tratados, los pactos suscritos por el Gobierno y los principios generales del Derecho. Además, deberá promocionar y divulgar los derechos de los habitantes."*

Es así, como la Defensoría de los Habitantes, se constituye en un órgano encargado de la defensa e intereses de los habitantes, a través de la verificación de que los actos administrativos emitidos por los órganos estatales, se encuentren ajustados al bloque de legalidad.

Está de más señalar que las actuaciones de la Administración Pública, se encuentran debidamente regladas en diversos

instrumentos jurídicos que vinculan su accionar, entre éstos, la Constitución Política en su condición de norma jurídica de rango superior y la Ley General de la Administración Pública –LGAP– circunscriben las actividades estatales, esto en resguardo de los derechos e intereses de los habitantes, constituyendo uno de los pilares fundamentales de un Estado de Derecho al concebirse como una medida de contención de las potestades de imperio de la Administración Pública.

Los cuerpos normativos en mención señalan:

#### **Artículo 11 Constitución**

**Política.** - Los funcionarios son simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone y no pueden arrogarse facultades no concebidas en ella. Deben prestar juramento de observar y cumplir esta Constitución y las leyes. La acción para exigirles la responsabilidad penal por sus actos es pública.

La Administración Pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes...

#### **Artículo 11 LGAP.- 1.**

La Administración Pública actuará sometida al ordenamiento jurídico y sólo podrá realizar aquellos actos o prestar aquellos servicios públicos que autorice dicho ordenamiento, según la escala jerárquica de sus fuentes. 2. Se considerará autorizado el acto regulado expresamente por norma es-

<sup>1</sup> Expediente Legislativo N° 10.218, p. 44.

crita, al menos en cuanto a motivo o contenido, aunque sea en forma imprecisa.

De las normas de cita se colige el principio de legalidad, siendo éste el parámetro limitativo de las actuaciones estatales, el cual establece que los actos de la Administración deben estar reglados en el ordenamiento jurídico, mismo que está integrado por las fuentes del derecho, que en el caso particular del derecho administrativo se encuentran plasmadas en el artículo 8<sup>2</sup> de la LGAP, claro está, en consonancia con el principio de jerarquía de las fuentes;<sup>3</sup> esta circunscripción de la actividad administrativa al ordenamiento jurídico es lo que se denomina principio de juridicidad.

Es bajo ese esquema y modelo constitucional y legal, que se debe concebir el principio de legalidad no únicamente como el acatamiento de la ley en sentido formal (dictaminado por el legislador) sino como el respeto a todo el ordenamiento jurídico, el cual se encuentra integrado por normas de diferentes rangos, como la Constitución Política, Tratados Internacionales, leyes, reglamentos, reglas y principios, lo que se conoce como **bloque de legalidad**.

2 **Artículo 8°.**-El ordenamiento administrativo se entenderá integrado por las normas no escritas necesarias para garantizar un equilibrio entre la eficiencia de la Administración y la dignidad, la libertad y los otros derechos fundamentales del individuo.

3 **Artículo 6°.**-1. La jerarquía de las fuentes del ordenamiento jurídico administrativo se sujetará al siguiente orden: a) La Constitución Política; b) Los tratados internacionales y las normas de la Comunidad Centroamericana; c) Las leyes y los demás actos con valor de ley; d) Los decretos del Poder Ejecutivo que reglamentan las leyes, los de los otros Supremos Poderes en la materia de su competencia; e) Los demás reglamentos del Poder Ejecutivo, los estatutos y los reglamentos de los entes descentralizados; y f) Las demás normas subordinadas a los reglamentos, centrales y descentralizadas. 2. Los reglamentos autónomos del Poder Ejecutivo y los de los entes descentralizados están subordinados entre sí dentro de sus respectivos campos de vigencia. 3. En lo no dispuesto expresamente, los reglamentos estarán sujetos a las reglas y principios que regulan los actos administrativos.

El órgano asesor superior ha señalado que "... la Administración Pública, y consecuentemente la Asamblea Legislativa, de la que también es parte, debe sujetar necesaria e imperiosamente sus actuaciones al bloque de legalidad, entendido este como "todo el orden jurídico y no sólo a la ley formalmente emanada de la Asamblea Legislativa..."<sup>4</sup>

De igual manera ha sido entendido por otros órganos de control del Estado, *inter alia* la Contraloría General de la República, al contemplar como definiciones básicas lo que debe entenderse por bloque de legalidad, indicando que es el conjunto de normas jurídicas escritas y no escritas, a cuya observancia se encuentra obligada la Administración Pública, el cual comprende tanto la ley como las normas de rango superior, igual o inferior a ésta, incluidos los principios generales y las reglas de la ciencia y la técnica.<sup>5</sup>

Tanto los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) como los indicadores emanados de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) comportan normas que hacen parte del bloque de legalidad.

En este marco, la Defensoría de los Habitantes de la República ejerce el control de legalidad de las actuaciones administrativas en torno a varios parámetros, entre los que destaca el análisis de la legalidad de la actuación funcional como límite positivo de toda actuación de la Administración, la cual debe encontrarse reglada en el espectro de normas que constituyen el ordenamiento jurídico,

4 Procuraduría General de la República, Opinión Jurídica 103-2000. Importante señalar que de conformidad con el artículo 2 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, los dictámenes y pronunciamientos son jurisprudencia administrativa.

5 Resolución N° R-DC-24-2012, de las nueve horas del veintisiete de febrero de dos mil doce, mediante la cual se promulgan las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público N-1-2012-DC-DFOE.

En suma, si existen normas y compromisos contemplados en instrumentos internacionales que rigen el accionar administrativo, **la Administración no puede desconocerlos y se encuentra obligada a acatarlos.** Es bajo este marco de referencia que la Defensoría de los Habitantes lleva a cabo el presente Informe, cuyo eje central versa sobre el quehacer institucional y la situación-país de cara a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) incorporados en la Agenda 2030 de las Naciones Unidas y que constituyen un llamamiento universal a la acción para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y mejorar las vidas y perspectivas de las personas mediante la plasmación efectiva de los Derechos Humanos. De igual manera, el presente Informe incorpora el análisis de

la situación país de cara a los indicadores de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) a efectos de contribuir con el diseño de políticas que favorezcan la prosperidad, la igualdad, las oportunidades y el bienestar para TODAS las personas.

La metodología de análisis propuesta en este Informe, bajo un enfoque de Derechos Humanos, tiene por objeto dar cumplimiento al artículo primero de nuestra Ley constitutiva, que enfoca nuestro quehacer institucional de cara a la protección, promoción y defensa de los derechos e intereses de las y los habitantes; incorporando, para ello, las mejores prácticas internacionales que hoy son vanguardia a nivel mundial.

# INTRODUCCIÓN

El 25 de setiembre del 2015, la Organización de las Naciones Unidas adoptó una nueva Agenda de desarrollo sostenible que comprende un conjunto de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), los cuales tienen como fin convocar a los Estados miembros a trabajar por la atención de la pobreza, la protección del medio ambiente y que para el 2030 los habitantes del planeta gocen de paz y prosperidad. La Agenda de los ODS tiene como lema **“no dejar a nadie atrás”**, los cuales, a pesar de ser sumamente ambiciosos, buscan establecer un parámetro mínimo de calidad de vida para los seres humanos en el planeta.

Cada uno de estos objetivos tiene metas específicas que buscan, en su conjunto, generar sostenibilidad económica, social y ambiental; por lo que los gobiernos de cada Estado deben identificar aquellos aspectos en los que se encuentran rezagados e implementar las acciones y políticas públicas necesarias a fin de obtener el mayor progreso posible.

Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible son: Fin de la Pobreza, Hambre Cero, Salud y Bienestar, Educación de Calidad, Igualdad de Género, Agua y Saneamiento, Energía Asequible y No Contaminante, Trabajo Decente y Crecimiento Económico, Industria, Innovación e Infraestructura, Reducción de las Desigualdades,

Ciudades y Comunidades Sostenibles, Producción y Consumo Responsables, Acción por el Clima, Vida Submarina, Vida de Ecosistemas Terrestres, Paz, Justicia e Instituciones Sólidas y Alianzas para Lograr los Objetivos. En su totalidad, los objetivos buscan acabar con la pobreza, el hambre, el sida, la discriminación contra mujeres y niñas, el deterioro del planeta y alcanzar en armonía el desarrollo de los seres humanos.

Los Principios de París, constituyen un instrumento internacional que establece los principales criterios que deben cumplir las Instituciones de Derechos Humanos (INDH), adicionalmente, exigen que las INDHs se comprometan con el sistema internacional de derechos humanos, cooperen con el Sistema de las Naciones Unidas y con cualquier otro órgano del mismo, las instituciones regionales y las instituciones de otros países en el ámbito de la protección y promoción de los derechos humanos.

En octubre del 2015, se llevó a cabo la décima segunda Conferencia Internacional del Comité Internacional de Coordinación de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos (anteriormente CIC y conocido en la actualidad como GANHRI, Alianza Global de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, por sus siglas en inglés), durante la cual se firmó una **Declaración**, en la que:

(...) Los participantes acogieron con beneplácito la adopción por parte de los Estados Miembros de las Naciones Unidas, de la Agenda del 2030 para el Desarrollo Sostenible (de aquí en adelante denominada: Agenda), como resultado de un proceso mundial que reunió a millones de diversos representantes, en un diálogo constructivo y consulta inclusiva, a una escala sin precedentes hasta el día de hoy. La Agenda constituye un marco de transformación aplicable a todos los países, para unir a los sectores ambientales, sociales y económicos del desarrollo, con el fin de restablecer la armonía con la naturaleza. Los participantes hicieron un llamamiento a todos los Estados para que pusieran en marcha dicha Agenda.<sup>1</sup>

En este contexto, GANHRI ha apoyado el desarrollo de un instrumento internacional vinculante para brindar mayor protección a los derechos y la dignidad de las personas.

El 10 de octubre de 2015, la Defensoría de los Habitantes suscribió la Declaración de Mérida: “El papel de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH) en la ejecución de la Agenda 2030”. De acuerdo con este compromiso y para ser consecuente con esa declaración, la Defensoría de los Habitantes participó en el Pacto Nacional por el Avance de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Costa Rica, suscribiendo dicho Pacto el pasado 09 de setiembre del 2016, en condición de testigo, junto con la Coordinadora Residente del Sistema de las Naciones Unidas en nuestro país.

En Informes Anuales de Labores presentados anteriormente ante la Asamblea Legislativa, la Defensoría ha desarrollado los temas atendidos

1 Declaración de Mérida.

en la institución en vinculación con los ODS, relacionándolos con los Derechos Humanos y estableciendo una línea base de abordaje de las temáticas, analizando determinados ODS desde la óptica de trabajo de la institución.<sup>2</sup>

En el Informe Anual correspondiente a los años 2015-2016, se realizó la labor de “(...) presentar su visión desde la experiencia institucional de las fortalezas y retos que tiene el Estado costarricense para el cumplimiento de la llamada Agenda 2030 construida a partir de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (en adelante “los Objetivos” o los “ODS”) (...)”<sup>3</sup>. Esta tarea fue asumida en su condición de Institución Nacional de Derechos Humanos, condición que se obtiene por el continuo cumplimiento de los Principios de París, los cuales fueron establecidos en el Taller de París, en 1991, y respaldados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1993. La Defensoría de los Habitantes ostenta ante GANHRI con una acreditación de estatus “A”, es decir, que es una institución que cumple en su totalidad con los estándares establecidos en los principios anteriormente señalados.

Asimismo, cabe apuntar que, mediante Decreto Ejecutivo No. 40203-PLAN-REMINAE del 15 de febrero del 2017, se estableció para Costa Rica un Sistema de Gobernanza Multinivel para los ODS. En dicho Sistema de Gobernanza se creó un Comité Consultivo Asesor del Consejo de Alto Nivel (político) en materia de los ODS, del cual la Defensoría forma parte desde el momento de su conformación. De la misma manera, desde el año 2017 a la fecha, la Defensoría ha formado parte del Foro Nacional de Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible; espacio

2 Informe Anual 2015-2016: Vinculación ODS y Derechos Humanos. Línea base. Informe Anual Informe Anual de Labores 2016-2017: análisis sobre la Gobernanza de los ODS propuesta. Se crea a nivel interno el Programa Pobreza y Exclusión. Informe Anual 2018-2019: ODS 16: Sociedades Pacíficas, Justas e Inclusivas.

3 Defensoría de los Habitantes, Informe Anual 2015-2016, página 2.

donde anualmente los diferentes actores involucrados presentan los avances a nivel país, en relación con el cumplimiento de los ODS.

En este contexto, el Informe Anual de Labores 2021-2022, no pretende hacer un análisis del cumplimiento de los ODS por parte del Gobierno de Costa Rica, sino, mediante una descripción del trabajo realizado por la Defensoría en el período 2021-2022, reflejar aquellas cuestiones y denuncias que han sido planteadas por los habitantes ante la Institución, en su carácter también de Institución Nacional de Derechos Humanos de Costa Rica y los aspectos que, en relación con los ODS, han generado mayor preocupación a los habitantes de nuestro país.

Por otra parte, el informe incluye un capítulo sobre el compromiso adquirido por el país el 25 de mayo del 2021, cuando Costa Rica se adhiere a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Esta organización tiene como objetivo lograr la coordinación de las políticas económicas y sociales, mediante el intercambio y reproducción de buenas prácticas para maximizar el crecimiento económico y el desarrollo de los países miembros, así como el auxilio a aquellos Estados que no forman parte de dicha organización. Lo anterior no sólo ha implicado un esfuerzo por parte del país para cumplir con los estándares definidos por la OCDE para poder formar parte de la organización, sino que implica el desarrollo constante de políticas que impulsen el mejoramiento de la educación, la economía y el medio ambiente.

Esta adhesión puede generar grandes beneficios para el país; no obstante, es importante recordar la necesidad de que estos cambios se generen siempre dentro del ámbito de la protección y el respeto a los derechos humanos, a fin de que todas las poblaciones vulnerables (adultos mayores, niños, niñas y adolescentes, mujeres, personas LGTBQ+, personas

migrantes, indígenas, personas privadas de libertad, etc.) puedan beneficiarse de estas políticas, sin que dejen de disfrutar plenamente de aquellos derechos que son inherentes a la condición de ser humano. Por este motivo, el presente Informe incluye un capítulo en el que se desarrollan aquellos asuntos, planteados por los habitantes ante la Defensoría, en los que el pleno disfrute de los derechos humanos podrían verse afectados por los compromisos adquiridos ante la adhesión a este organismo.

Finalmente, y como se ha realizado en todos los informes anuales presentados desde el inicio de labores de esta institución, el Informe Anual de Labores 2021-2022 incluye un capítulo relacionado con el desempeño administrativo y financiero de la Defensoría, así como con la información correspondiente sobre la recepción y trámite de las denuncias que ingresan a la institución, labor fundamental para la defensa y promoción de los derechos e intereses de los habitantes.

Este informe está elaborado de manera tal, que refleje la labor que día con día desempeña la Defensoría de los Habitantes para defender y promover los derechos humanos y los intereses de los habitantes, mejorar la calidad de vida de quienes habitan en nuestro país; así como para que sirva de instrumento para mejorar la comprensión sobre el estado de situación en cuanto al logro de las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y de los compromisos que implica la adhesión a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.



# TABLA DE ABREVIATURAS

## A

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
ADII	Asociación de Desarrollo Integral Indígena
AMPR	Áreas Marinas de Pesca Responsable
ANE	Agenda Nacional de Evaluación
ARESEP	Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos
ASADA	Asociaciones Administradoras de acueductos y alcantarillados
AYA	Acueductos y Alcantarillados

## B

BCCR	Banco Central de Costa Rica
BNCR	Banco Nacional de Costa Rica
BANHVI	Banco Hipotecario de la Vivienda
BID	Banco Interamericano de Desarrollo

## C

CAI	Centro de Atención Institucional
-----	----------------------------------

CAPEMCOL	Centro de Atención para Personas con Enfermedades Mentales en Conflictos con la Ley
CAT	Comité contra la Tortura
CBA	Canasta Básica Alimentaria
CCPDH	Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos
CCSS	Caja Costarricense de Seguro Social
CDN	Convención sobre los Derechos del Niño
CDPD	Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad
CECADES	Centro de capacitación y Desarrollo
CEDAW	Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer
CEJIL	Centro por la Justicia Internacional
CEN-CINAI	Centro de Educación y Nutrición-Centros Infantiles
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CERD	Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial
CGR	Contraloría General de la República
CICAP	Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública
CIAD	Comisión Institucional de Accesibilidad y Discapacidad
CICAP-UCR	Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública de la Universidad de Costa Rica
CENAREC	Centro Nacional de Recursos para la Educación Inclusiva
CIC	Centro de Información Crediticia
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CINDE	Coalición de Iniciativa para el Desarrollo
COLYPRO	Colegio de Licenciados y Profesores
CONASSIF	Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero
CLEI	Comités Locales de Educación Indígena

CNA	Código de la Niñez y la Adolescencia
CNNA	Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia
CNREE	Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial
CNP	Consejo Nacional de Producción
CONAMAJ	Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia del Poder Judicial
COI	Centro de Orientación e Información
CONACOECS	Comisión Nacional Contra la Explotación Sexual Comercial
CONAPDIS	Consejo Nacional de Personas con Discapacidad
CONAPE	Comisión Nacional de Préstamos para la Educación
CONAPAM	Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor
CONAPDIS	Comisión Nacional de Personas con Discapacidad
CONASIDA	Consejo Nacional de Atención Integral al VIH y SIDA
CONATT	Coalición Nacional Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas
CONESUP	Consejo Nacional de Educación Superior
CNE	Comisión Nacional de Emergencia
COREDES	Consejo Regional de Desarrollo de la Región Branca
CORTE IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CTP	Consejo de Transporte Público

## D

DCC	Dirección de Cambio Climático
DHA	Derecho Humano a la Alimentación
DHR	Defensoría de los Habitantes de la República
DIC-CTP o DIC	Departamento de Inspección y Control del Consejo de Transporte Público
DESAF	Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares
DESC	Derechos Económicos, Sociales y Culturales

DGME	Dirección General de Migración y Extranjería
DIEE	Dirección de Infraestructura y Equipamiento Educativo
DIMEX	Documento de Identidad Migratorio
DUDH	Declaración Universal de Derechos Humanos
DUA	Diseño Universal para el aprendizaje
DIEE	Dirección de infraestructura
DGSC	Dirección General de Servicio civil

## E

EBAIS	Equipos básicos de atención integral en Salud
EDUS	Expediente Digital Único en Salud
ENAO	Encuesta Nacional de Hogares
ENADIS	Encuesta Nacional Hogares sobre discapacidad
EPD	Estrategia Puente al Desarrollo
EPU	Examen Periódico Universal
ERCnT	Enfermedad Renal crónica no tradicional
ERC	Enfermedad renal crónica

## F

FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FECODIS	Federación de Organizaciones con Discapacidad
FEES	Fondo Especial de la Educación Superior
FIV F	ertilización In Vitro
FIO	Federación Iberoamericana del Ombudsman
FODESAF	Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares
FONABE	Fondo Nacional de Becas
FONAFIFO	Fondo Nacional de Financiamiento Forestal

FONATEL Fondo Nacional de Telecomunicaciones

## G

GAM Gran Área Metropolitana

GANHRI Alianza Global de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos  
(por sus siglas en inglés)

GpRD Gestión para Resultados y Desarrollo

## H

HIVOS Instituto Humanista para la cooperación de los Países Bajos

## I

ICD Instituto Costarricense Sobre Drogas

ICE Instituto Costarricense de Electricidad

ICODER Instituto Costarricense del Deporte y Recreación

IIDH Instituto Interamericano de Derechos Humanos

IMAS Instituto Mixto de Ayuda Social

INA Instituto Nacional de Aprendizaje

INAMU Instituto Nacional de la Mujer

INCOPESCA Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura

INDH Instituciones Nacionales de Derechos Humanos

INDER Instituto de Desarrollo Rural

INEC Instituto Nacional de Estadística y Censos

INFOCOOP Instituto Nacional de Fomento Cooperativo

INVU Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo

IPM Índice de Pobreza Multidimensional

ITSP	Índice de Transparencia para el Sector Público Costarricense
IVA	Impuesto Valor Agregado
IVM	Régimen de pensiones Invalidez , vejez y muerte

## L

LGBTI	Gays, Lesbianas, Bisexuales, Transgénero, Transexuales, Travestis e Intersex
LGAP	Ley General de Administración Pública
LGME	Ley General de Migración y Extranjería
LPVCM	Ley de Penalización de Violencia contra las mujeres

## M

MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MEP	Ministerio de Educación Pública
MEIC	Ministerio de Economía Industria y Comercio
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional
MINAE	Ministerio de Ambiente y Energía
MIPYME	Micro, Pequeña y Mediana Empresa
MIVAH	Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos
MNPT	Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura
MS	Ministerio de Salud
MSP	Ministerio de Seguridad Pública
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

## O

OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
---------	---

OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OEA	Organización de Estados Americanos
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
OPS	Organización Panamericana de la Salud

## P

PANEA	Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y Adolescente
PANI	Patronato Nacional de la Infancia
PGR	Procuraduría General de la República
PIEG	Política de Igualdad y Equidad de Género
PIB	Producto Interno Bruto
PEN	Programa Estado de la Nación en Desarrollo Sostenible, Estado de la Educación Costarricense
PIFJ	Programa Interamericano de Facilitadores Judiciales
PLANOVI	Plan Nacional para la Atención y la Prevención de la Violencia Intrafamiliar
PNDT	Plan nacional de Desarrollo de las telecomunicaciones
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PONADIS	Política Nacional de Discapacidad
PYMES	Pequeña y mediana empresas

## R

REB	Red de Educación del Bicentenario
RECOPE	Refinadora Costarricense de Petróleo

REDCUDI	Red Nacional de Cuido
RIT	Red Institucional de Transparencia de la Defensoría de los Habitantes de la República
RIPSS	Plan de rompimiento de redes
RNC	Régimen no Contributivo de Pensiones

## S

SAN	Sistema de Seguridad alimentaria nutricional
SETENA	Secretaría Técnica Nacional Ambiental
SNGR	Sistema Nacional de Gestión de Riesgo
SNP	Sistema Nacional de Pensiones
SI	Solicitud de Intervención
SIDA	Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida
SINAC	Sistema Nacional de Áreas de Conservación
SINIRUBE	Sistema de Información y Registro Único de Beneficiario
SUMEVIG	Sistema Unificado de Medición Estadística de la Violencia de Género en Costa Rica
SUPEN	Superintendencia de pensiones
SUGEF	Superintendencia de entidades financieras
SUTEL	Superintendencia de Telecomunicaciones

## T

TSE	Tribunal Supremo de Elecciones
-----	--------------------------------

## U

UCCAEP	Unión Costarricense de Asociaciones y Cámaras Del Sector Empresarial Privado
UCR	Universidad de Costa Rica

UNED	Universidad Estatal a Distancia
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UMRA	Unidad de Medición reproductiva de alta complejidad

## V

VIH	Virus de Inmunodeficiencia Humana
-----	-----------------------------------





# CAPITULO

# 1





# CAPÍTULO 1

## DESARROLLO Y FORTALECIMIENTO INSTITUCION: “Hacia una Defensoría planificada con un enfoque de Derechos Humanos y en la gestión para el desarrollo (ODS-OCDE)”

*“Todos los derechos, para todas las personas, en todo lugar y a toda hora” CCS.*

### 1. Marco filosófico y estratégico.

La Defensoría de los Habitantes, al inicio de mi mandato como Defensora de los Habitantes de la República, aprobó en el 2019<sup>1</sup> su Plan Estratégico Institucional 2019-2023 (PEI 2019-2023), que en su proceso de elaboración tuvo una amplia participación del funcionariado institucional; gracias a ello se logró: “... orientar el accionar institucional hacia la consecución de sus objetivos y metas; (...) establece[r] un orden y prioriza[r] hacia dónde enfocar los esfuerzos tomando como referencia los recursos con que se cuentan y las demandas que se pueden y deben satisfacer; [y] dar seguimiento a lo planeado, evaluar lo alcanzado y re direccionar lo imprevisto”. Adicionalmente, este ejercicio institucional permitió revisar el marco filosófico y estratégico de la institución y se renovó tanto la visión y misión institucional en los siguientes términos:

- **VISIÓN:** Seremos una institución dinámica y fortalecida; accesible y regionalizada, con legitimidad e incidencia en todo el país; eficiente en

la utilización de las herramientas del ordenamiento jurídico; innovadora de sus estrategias de intervención para que sean acordes a la realidad nacional; contribuyendo así al mejoramiento de la gestión del sector público y a la calidad de vida de las habitantes y los habitantes.

- **MISIÓN:** Proteger a las habitantes y los habitantes frente a las acciones y omisiones del Sector Público, mediante un control de legalidad, justicia y ética por medio de la prevención, defensa, promoción y divulgación de sus derechos e intereses.

A partir de la vigencia del Programa Estratégico Institucional PEI 2019-2023, la Defensoría estableció diferentes procesos de planificación de corto, mediano y largo plazo se sustentaran en enfoque basado en derechos humanos y desde una perspectiva de gestión para resultados<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> En línea con lo planteado por el Banco Interamericano de Desarrollo “La Gestión para Resultados (GpR) es una estrategia de gestión pública que conlleva tomar decisiones sobre la base de información confiable acerca de los efectos que la acción gubernamental tiene en la sociedad,

<sup>1</sup> Acuerdo N° 2197 del 31 de enero de 2019

Adicionalmente, la hoja de ruta para el período 2019-2023 se sustentó en cinco ejes de acción donde cada uno de ellos se encuentra vinculado a un proceso sustantivo de trabajo, mismos que se encuentran estructurados bajo objetivos estratégicos, los que a continuación se reseñan:

- Consolidar la confianza de las y los habitantes en la defensa de sus derechos e intereses mediante la identificación y diseño de estrategias de defensa oportunas, efectivas, innovadoras e integrales que permita incidir a la vez, como resultado de ello, en la mejora del desempeño de las instituciones públicas y en cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible por parte del país.
- Contribuir mediante procesos de educación en Derechos Humanos (DDHH), dirigidos a la institucionalidad pública y a la sociedad civil, para fortalecer el diálogo social y la convivencia democrática en pos de una sociedad inclusiva, pluralista, informada, empoderada y respetuosa de los DDHH.
- Propiciar una cultura de mejora continua bajo la incorporación de estrategias de desarrollo organizacional, mediante el fortalecimiento de procesos de trabajo y de la regionalización institucional, para maximizar el valor público<sup>3</sup> brindado a los y las habitantes.
- Propiciar una cultura de mejora continua bajo la incorporación de estrategias de desarrollo organizacional,

su objetivo final se traduce en el valor público que genera cada intervención pública."

<sup>3</sup> De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina se entiende como valor público "... el valor que los y las ciudadanos dan a los bienes y servicios recibidos del Estado si éstos satisfacen una necesidad sentida con calidad y oportunidad, es un mecanismo potente para el logro del desarrollo sostenible. El concepto no solo permite confluir objetivos sociales, económicos y ambientales en definiciones estratégicas e intervenciones de las instituciones públicas, sino también admite los principios para una implementación indivisible, universal, participativa y democrática".

mediante el fortalecimiento de procesos de trabajo y de la regionalización institucional, para maximizar el valor público brindado a los y las habitantes.

Potenciar las capacidades del talento humano mediante el desarrollo y gestión de sus conocimientos y destrezas como herramientas para mejorar la capacidad creativa en la educación y defensa de los derechos de las y los habitantes.

Impulsar el desarrollo y mejoramiento de la infraestructura física y tecnológica para potencializar las capacidades institucionales a nivel central y regional.

De acuerdo con los lineamientos de la "Teoría de las organizaciones" se plasmó un marco filosófico y estratégico preciso que permitió que tanto la estrategia como la táctica estuvieran alineados con un enfoque de Derechos Humanos; y, que se priorizara la gestión sustantiva institucional en la atención, protección, promoción y defensa de los derechos e intereses de las y los habitantes, en función del plan estratégico de la Defensoría de los Habitantes (PEI 2019-2023) de cara a la construcción de una institución eficiente, pertinente y moderna, que haga de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS-Agenda 2030-ONU) y de los indicadores de bienestar generados por la Organización de la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) los pilares en la hoja de ruta-país al 2030.

## 2. Mejora de procesos.

Dentro de la ruta de desarrollo que ha emprendido la Defensoría, la institución ha dado continuidad: a) al fortalecimiento de procesos y la eliminación de trabas burocráticas identificados a partir de la planificación estratégica institucional, y b) programación a largo plazo que deberá evaluarse y reformularse próximamente para ponerse en marcha a partir del 2023, esto ha implicado que los esfuerzos estén dirigidos hacia el logro de los objetivos y

metas establecidas en el plan estratégico, como se reseña a continuación.

**2.1. Tipología:** Uno de los proyectos más importantes en los que se trabajó durante el 2021-2022 ha sido la elaboración de la nueva estructura de la tipología institucional, herramienta fundamental en el funcionamiento de la institución, construida a partir de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), mediante la cual se establece la categorización de los asuntos, se proponen nuevas formas de trabajo, brinda el respaldo para ajustes estructurales que requiere la institución y genera mayor cantidad de datos respecto a información de registro; lo cual constituye una herramienta técnica para hacer más eficiente y eficaz la gestión de la Defensoría.

**2.2. Mejora en los registros de las denuncias:** En línea con lo que se plantea en la propuesta de tipología se trabajó en promover el correcto registro de los datos del expediente, así como la incorporación de nuevos parámetros que permitan generar información fundamental para la toma de decisiones, como por ejemplo la variable de "Alcance", parámetro que permite iniciar con la medición de incidencia de la gestión institucional, permite clasificar y diferenciar las denuncias de naturaleza colectiva; o que afectan a una colectividad, respecto de aquellas de orden individual. Permitiendo su ubicación espacial a nivel territorial.

Otro parámetro incorporado en la captura de información es el dato de la víctima de la denuncia planteada, en casos, especialmente de poblaciones vulnerables, la persona que presenta la denuncia no es precisamente la que sufre la vulneración de un derecho, por ejemplo en casos de personas menores de edad, normalmente las personas que presentan la denuncia son los familiares o docentes, en la población adulta mayor tenemos a los familiares, vecinos o amigos, así mismo en la población privada de libertad.

La captura de nuevos datos, así como la depuración de los actuales, es parte del Plan de Depuración de Datos que busca desarrollar la herramienta informática con la que cuenta la institución con el fin de generar más información y de mayor calidad para el establecimiento de estrategias y la toma de decisiones oportunas.

### **2.3. Cambio de Nomenclatura en las Direcciones de la Institución.**

En el marco del alineamiento de los procesos institucionales de cara a la mejora en el tratamiento de la casuística generada a partir de las denuncias que interponen las personas habitantes, se procedió a renovar el marco competencial de cada Dirección y por ende su cambio de Nomenclatura.

En la actualidad y con miras a la mejor administración de los casos, las Direcciones de Defensa fueron denominadas bajo los siguientes títulos.

2.3.1. Dirección de Admisibilidad y Atención Inmediata.

2.3.2. Dirección de Gobernanza Pública.

2.3.3. Dirección de Calidad de Vida.

2.3.4. Dirección de Mujer.

2.3.5. Dirección de Asuntos Laborales.

2.3.6. Dirección de Niñez, Adolescencia y Juventud.

2.3.7. Dirección de Igualdad y No Discriminación.

2.3.8. Dirección de Regionales.

2.3.9. Instituto de Educación de Derechos Humanos.

2.3.10. Dirección de Estudios Económicos y Desarrollo

## 2.4. Política de Rotación.

La Defensoría de los Habitantes de la República, desde su fundación hasta el día de hoy, mantuvo una política estática en relación a las personas que trabajaban en cada Dirección de la Institución, lo cual contraviene la sana administración, y también, las políticas de control interno que ha emitido la Contraloría General de la República (CGR), de ahí que, en esta Administración, por vez primera en su historia, la totalidad de las y los funcionarios Directores fueron rotados de puesto en cumplimiento de dicha normativa de la CGR.

## 3. Procesos de planificación y evaluación institucional

El Plan Anual Operativo (PAO), es el plan de corto plazo que busca la eficiencia y eficacia articulado a los recursos financieros, humanos y tecnológicos. En este proceso, se delegó en la Dirección de Planificación y Desarrollo Institucional (en adelante DPDI), la función de acompañar y asesorar a las diferentes unidades para formular objetivos y metas concretas y claras, de manera que pueda garantizar los productos y servicios que las Direcciones deben lograr enlazado con el presupuesto asignado. Estos compromisos por su nivel de importancia y rigurosidad marcan los ejes de acción en materia de defensa y de educación en derechos humanos y la dinámica de trabajo de las direcciones sustantivas.

Aspectos conceptuales y metodológicos: La Defensoría se encuentra en fase de implementación de la Gestión para Resultados y Desarrollo (GpRD), buscando con ello, no sólo la articulación entre la planificación de las metas y objetivos con el presupuesto, sino también, que la planificación institucional se oriente a partir de los cinco pilares GpRD: Planificación para Resultados; Presupuesto por Resultados; Gestión Financiera, Auditoría y Adquisiciones; Gestión de Programas y

Proyectos; y Seguimiento y Evaluación, en todas las direcciones de la Institución.

## 4. El Sistema de Control Interno como base del sistema de planificación institucional

La institución ha seguido trabajando fuertemente para perfeccionar su sistema de control interno, en el marco del Acuerdo N° 2319 del 16 de febrero de 2021, vigente en la actualidad.

Durante el período 2021-2022 y de conformidad con el tercer Objetivo Estratégico Institucional, el cual es propiciar una cultura de mejora continua bajo la incorporación de estrategias de desarrollo organizacional, mediante el fortalecimiento de procesos de trabajo y de la regionalización institucional, para maximizar el valor público brindado a los y las habitantes, se ha establecido como Objetivo Operativo desarrollar el Sistema de Control Interno, como estrategia para coadyuvar en el buen uso de los recursos públicos, así como garantizar eficiencia y eficacia de la gestión; integrando a toda la organización.

### 4.1. La Autoevaluación Institucional de Control Interno 2021

Durante el 2021, se aplicó la Autoevaluación Institucional anual, como así lo dispone la Ley General de Control Interno N° 8292. Una vez aplicada la herramienta, recibidas las matrices y efectuado el correspondiente análisis, se detectaron, entre otros, los siguientes hallazgos: "Los resultados que proporcionó este ejercicio, permiten constatar que el componente de ambiente de control se ha fortalecido y son pocas las debilidades por enmendar, estableciendo para ello algunas actividades correctivas con el de mejora".

### 4.2. El Sistema Específico de Valoración de Riesgos (SEVRI) 2021

En el presente año 2022, por vez primera en la historia institucional, se aplicó el análisis de la valoración de riesgos a nivel

institucional de forma distinta a como venía aplicando y en su lugar se impuso su realización de conformidad con los lineamientos establecidos en el artículo 18 de la Ley N° 8292 *ibidem*, a efectos de contar con un Sistema Específico de Valoración del Riesgo Institucional (SEVRI), que permita identificar de forma adecuada el nivel de riesgo institucional y adoptar los métodos de uso continuo y sistemático, a fin de analizar y administrar los riesgos.

Para tales efectos se emitió del Acuerdo N° 2131 del 8 de febrero de 2018<sup>4</sup>, en correlación con el Oficio N° DPDI-DH-1131-2021, a efectos de que los análisis en materia de riesgos institucionales correspondiesen con los criterios y directrices generales promulgados por la Contraloría General de la República.

Los resultados obtenidos con el SEVRI, permitieron llegar, entre otras, a la siguiente conclusión: "Los datos arrojados de la matriz principal, evidenciaron que, a nivel general, el mayor número de porcentaje de parámetro de riesgo se destaca como permisible, lo cual infiere un parámetro positivo para la administración, en cuanto a la categorización de la mayoría de los riesgos." No obstante, se adoptaron medidas correctivas referidas para cada riesgo en los diversos niveles: por parte de la Jerarquía, las y los titulares subordinados; y, funcionarios específicos; en función de los distintos alcances de cada riesgo y de cara a los diferentes grados de responsabilidad administrativa.

## 5. Metodologías y herramientas de fortalecimiento del trabajo funcional de cara a la persona Habitante.

5.1. Elaboración de una nueva metodología de evaluación del desempeño de cara al trabajo funcional tomando como parámetro de medición el cumplimiento de las responsabilidades del Manual Descriptivo de Puestos y la evaluación del

cumplimiento de las metas de gestión institucional contempladas en el PAO.

La entrada en vigencia de la Ley de Empleo Público impone como reto, para la Institución Nacional de Derechos Humanos la construcción de una nueva metodología que integre factores para la evaluación del desempeño a partir de su vinculación con la evaluación de la gestión institucional, es decir, la satisfacción de la persona usuaria de nuestros servicios de protección y promoción de derechos; así como el cumplimiento objetivo de las funciones adscritas al cargo y contempladas en el Manual Descriptivo de Puestos.

Este nuevo modelo de evaluación del desempeño tiene por objetivo el fomentar la eficacia de los funcionarios de la DHR bajo parámetros objetivos que estimulen su desarrollo profesional y la contribución de cada funcionario al logro de la eficiencia en el servicio público.

## 6- Infraestructura Organizacional:

### 6.1. Organización:

De conformidad con la independencia administrativa y funcional reconocida a la Defensoría, la Institución, a través de su jerarca, tiene la potestad de definir la estructura organizacional que garantice en mejor forma el cumplimiento de las funciones y atribuciones reconocidas a la Institución.

Esta estructura, fue modificada mediante acuerdo No. 2438 del 08 de abril del 2022 quedando de la siguiente manera:

1) Al Despacho del Jerarca Institucional, estarán adscritas las siguientes direcciones:

<sup>4</sup> Informe del Sistema Específico de Valoración de Riesgos (SEVRI) 2021.

- a. Dirección de Despacho
  - b. Dirección de Asuntos Jurídicos
  - c. Dirección de Planificación y Desarrollo Institucional
  - d. Departamento de Tecnologías de la Información
  - e. Departamento de Comunicación Institucional
  - f. Unidad de Asuntos Internacionales
  - g. Unidad de Asuntos Legislativos
  - h. Unidad de Atención de Quejas y Consultas de Habitantes
  - i. Unidad de Mecanismo Nacional de Supervisión de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad por el Estado de Costa Rica
- 2) Consejo de las personas habitantes y de las personas funcionarias
- 3) Auditoría Interna
- 4) Dirección Administrativa
- a. Departamento Financiero-Contable
  - b. Departamento de Recursos Humanos
  - c. Departamento de Proveeduría y Servicios Generales
  - d. Departamento de Archivo y Correspondencia
  - e. Unidad Médica y Salud Ocupacional (Según acuerdo N° 1675 del 25 de enero de 2012)
- 5) Dirección de Admisibilidad
- 6) Direcciones de Defensa
- a. Dirección de la Defensoría de la Mujer
  - b. Dirección de Igualdad y no Discriminación
  - c. Dirección de Calidad de Vida
  - d. Dirección de Gobernanza Pública
  - e. Dirección de Niñez, Adolescencia y Juventud
  - f. Dirección de Estudios Económicos y Desarrollo
  - g. Dirección de Asuntos Laborales
- 7) Instituto de Educación en Derechos Humanos de la Defensoría de los Habitantes
- 8) Dirección de Oficinas Regionales
- a. Oficina Regional Brunca
  - b. Oficina Regional Atlántica
  - c. Oficina Regional Huetar Norte
  - d. Oficina Regional Chorotega
  - e. Oficina Regional Sur Sur
- 9) Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (Creado como órgano con desconcentración máxima de la Defensoría de los Habitantes mediante Ley N° 9204 del 12 de diciembre del 2013)

## 6.2. Descripción de Unidades Organizacionales.

### **Despacho de la Defensora y del Defensor Adjunto, está conformado por:**

El Defensor (a) de los Habitantes y el Defensor (a) Adjunto (a), una persona Director(a) de Despacho a quien le corresponde coordinar las relaciones con el personal asignado al despacho y con las diferentes Direcciones de la Defensoría, personal de confianza, personal profesional y personal de apoyo. También cuenta con un Director de Asuntos Jurídicos y la

Dirección de Planificación y Desarrollo Institucional que coadyuvan en su quehacer diario. **Las funciones del Despacho son:**

- Facilitar el planeamiento y colaborar en el control de la gestión institucional: Coordinar la elaboración de los estatutos y demás normas internas de la institución.
- Conocer, evaluar y elaborar una recomendación al Defensor (a) de los Habitantes sobre las solicitudes de las Direcciones de Defensa para revocar admisibilidades, e informes finales.
- Ordenar, previa autorización del Defensor (a) de los Habitantes, la apertura de expedientes y el correspondiente registro de las investigaciones de oficio que sean de interés institucional.

### **Dirección de Asuntos Jurídicos**

De acuerdo con el contenido del Estatuto Autónomo de Organización de la Defensoría de los Habitantes de la República (DHR) y sus reformas, se procedió a establecer en el ejercicio administrativo una modificación en el cuerpo jurídico de cita, con la intención de organizar institucionalmente el ejercicio administrativo y de forma paralela uniformar estrategias de dirección, que mejoraran el cumplimiento de las atribuciones que por mandato estatutario despliega la Dirección de Asuntos Jurídicos, misma que se encuentra adscrita al Despacho de la Defensora de los Habitantes.

En ese estadio, le correspondió a la dirección ejercer funciones dentro del ámbito de la juridicidad, en virtud de constituirse en el **órgano superior consultivo, técnico-jurídico** de la institución, ejerciendo actos que apoyan, orientan o resuelven las necesidades requeridas, cuando así es solicitado. Además, correspondió emanar

posición legal, en resguardo y garantía, a las pautas institucionales conforme con los objetivos desarrollados en el plan anual de trabajo.

Dentro de las actividades desarrolladas, se llevaron a cabo las funciones acordes con los siguientes planteamientos.

- a. Análisis en plazos establecidos, según las solicitudes de interposición de procesos judiciales que ingresan a la Dirección a efectos de ejercer una defensa oportuna y efectiva de los derechos de habitantes en el ámbito judicial.
- b. Formulación y revisión de recursos jurisdiccionales como fue en caso específico, procesos constitucionales, contencioso administrativo y laborales.
- c. Se brindó asesoría técnica jurídica requerida, a través de la emisión de criterios jurídicos formales, para la toma de decisiones oportuna y eficaz por parte de la administración superior.
- d. Facilitación de asesoría jurídica para respaldar jurídicamente las decisiones y actos que emite la institución en todos los procesos de contratación administrativa que realiza. Aunado a la elaboración y revisión de Acuerdos administrativos.
- e. Elaboración de citaciones dirigidas a funcionarios **públicos** incumplientes en plazos cortos para promover mayores niveles de eficiencia y eficacia en el proceso de defensa.
- f. Se ejerció la defensa técnica de la institución cuando es recurrida en procesos de amparo o en otro tipo de procesos judiciales, revisando

en cada caso lo actuado por la institución para generar, de ser el caso, insumos que permitan la adopción de medidas de mejora continua.

- g. Se requirió la elaboración de procesos que lleva a cabo la DAJ a través de la elaboración de procedimientos que permiten identificar oportunidades de mejora en la gestión para incrementar la eficiencia y la eficacia en cada de las acciones que se realizan.

Ahora bien, mediante la creación y posterior publicación en el diario Oficial la Gaceta del Acuerdo 2342 del 11 de mayo de 2021, se establecieron cambios que permitieron adecuar la práctica conforme con los lineamientos técnicos, que componen el ordenamiento jurídico, precisamente en atención de los requerimientos dictados a solicitud por el Despacho de la Jerarca. Lo descrito, con respeto absoluto a la independencia funcional y de criterio de la Dirección de Asuntos Jurídicos.

Dentro de ese ejercicio, la Dirección ha debido ejercer esas atribuciones con especial cuidado, en representación y en defensa de los intereses institucionales, en procesos administrativos y judiciales, tanto, donde la institución ha sido demandada, o bien cuando con fundamento en las potestades delegadas por el legislador, ha procedido a elevar a instancias superiores, sea administrativas y jurisdiccionales, en defensa de los derechos e intereses de los y las habitantes; con la intención de proteger, garantizar y buscar una reparación, frente acometidas o situaciones que como fue indicado contraviene el bloque de juridicidad.

Lo descrito, a partir de acciones, omisiones o simples actuaciones de las administraciones públicas, en el ejercicio de sus atribuciones.

Además, se ejercieron actividades como la presentación de coadyuvancia, como complemento y atención de situaciones que afectan el Estado democrático de derecho, encaminadas a la libertad de prensa, actividad piñera, utilización del agroquímico en perjuicio de las abejas (fipronil), falta de resolución administrativa, en relación con ajustes y determinación tarifaria en combustibles.

En esa línea, se ha debido recurrir incluso a presentar acciones ante el Ministerio Público, precisamente cuando en el ejercicio de la actividad administrativa, han sido detectadas situaciones contrarias a la legalidad y que deben ser puestas en conocimiento de la autoridad competente, para que determine lo procedente en el caso concreto.

Igualmente, en cumplimiento de las atribuciones y en cumplimiento de los requerido por la Defensora de los Habitantes, se han emitido dictámenes relacionados entre otros temas:

Criterio jurídico sobre vacunación del funcionariado, ejercicio y autonomía de las auditoría interna, exenciones por créditos familiares ante el Ministerio de Hacienda, suscripción de convenios de cooperación interinstitucional, atención de contratación administrativa en el SICOP, criterio sobre aspectos referente a plazas laborales y recurso humano, validez de los correos electrónicos como forma de comunicación administrativa, resoluciones y criterios técnico jurídicos, delegación de firmas, régimen de prohibición laboral del funcionariado, sobre actividades ajenas a la Defensoría de los Habitantes, participación de la Defensoría de los Habitantes, en redes y comisiones locales, aplicabilidad, acumulación y goce de vacaciones del personal, citación de funcionarios por parte de la institución, extensión de certificaciones documentales, entre otros; que han permitido orientar la actividad institucional, conforme al conjunto de normas,

reglas y valores que forman parte de la actividad organizacional.

Aunado a lo anterior, se da la participación en los proyectos de creación o reforma de la normativa interna de la institución.

Recuento de acciones jurisdiccionales cursadas

## Ø RECURSOS DE AMPARO

· Expediente: 21-016997-0007-CO. DHR: accionante Estado: rechazado de plano La DHR interpuso un recurso de amparo contra el señor Carlos Alvarado Quesada, ex Presidente de la República, y contra el señor Elián Villegas Valverde, ex Ministro de Hacienda, ante la omisión de las autoridades recurridas en asumir la obligación encomendada por el legislador, en el transitorio XL de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, N° 9635, que establece el deber de instalar los equipos y los sistemas de la tecnología que posibilite la inspección no intrusiva del 100% de las mercancías que pasen como exportaciones o importaciones por las fronteras terrestres, puertos y aeropuertos de todo el país.

· Expediente: 21-014068-0007-CO DHR: parte interesada Estado: declarado sin lugar La DHR se apersonó al proceso como parte interesada a fin de solicitar una medida cautelar en favor de una persona menor de edad, dentro de proceso de amparo en el cual la parte recurrente denunció diversas actuaciones achacables al Patrono Nacional de la Infancia, relacionadas con la finalidad de brindar el derecho a la lactancia materna y garantizar el vínculo materno de la persona menor de edad.

· Expediente: 21-023974-0007-CO DHR: recurrida Estado: declarado sin lugar Recurso de amparo interpuesto por habitante que reclamó la dilación en atender una solicitud interpuesta ante la Defensoría, referida a ARESEP.

· Expediente: 21-004852-0007-CO DHR: recurrida Estado: declarado sin lugar Recurso de amparo interpuesto por habitante que reclamó la dilación en atender una solicitud interpuesta ante la Defensoría, referida a proyecto VIH.

· Expediente: 21-022865-0007-CO DHR: recurrida Estado: declarado con lugar Recurso de amparo interpuesto por habitante que reclamó la dilación en atender una solicitud interpuesta ante la Defensoría, referida al estado de vacunación de las personas funcionarias en la DHR. Mediante resolución N° 2022-002068 la Sala Constitucional atendió una gestión de adición y aclaración interpuesta por la DHR, mediante la cual determinó que la declaratoria del recurso con lugar no implicaba especial condenatoria en costas, daños y perjuicios.

· Expediente: 21-014788-0007-CO DHR: recurrida Estado: en trámite La Sala Constitucional brindó audiencia a la DHR sobre recurso de amparo referido a la falta de protocolos y reglas técnicas que deben existir como consecuencia de la reforma al artículo 70 del "Reglamento para las actividades de Aviación Agrícola", de 16 de octubre de 2003, que en criterio del accionante coloca en grave peligro a la salud de las personas -particularmente a gestantes y niños- que residen en las cercanías de las fincas bananeras que se ubican en el cantón de Matina, quienes día a día se ven expuestos a agroquímicos.

· Expediente: 21-008505-0007-CO DHR: recurrida Estado: declarado con lugar Recurso de amparo interpuesto por habitante que reclamó la dilación en atender una solicitud interpuesta ante la Defensoría, referida al PANI. El recurso fue declarado con lugar sin especial condenatoria en costas, daños y perjuicios.

## Ø AMPAROS DE LEGALIDAD

· Expediente: 21-002644-1027-CA DHR: recurrente Estado: declarado con lugar

Amparo de legalidad interpuesto por la DHR contra ARESEP, por la falta de resolución de una gestión interpuesta el 29 de octubre de 2020, referida a la metodología tarifaria para fijar el precio de los combustibles.

### Ø JURISDICCIÓN LABORAL

· Expediente: 22-000148-0173-LA Proceso: solicitud de medidas cautelares DHR: demandada Estado: sentencia de primera instancia declaró sin lugar Persona funcionaria de la Defensoría solicitó medidas cautelares ante la decisión de la Administración de trasladar su plaza de una Dirección a otra.

· Expediente: 21-000527-0942-LA Proceso: demanda ordinaria laboral empleo público DHR: demandada Estado: Juzgado se declaró incompetente Persona ex funcionaria de la Defensoría reclama pagos retroactivos por concepto de zonaje, reclasificación y reajustes salariales. El Juzgado de Trabajo se declaró incompetente en razón de la materia, y ordenó remitir el asunto al Tribunal Procesal Contencioso Administrativo.

**La Auditoría Interna es quien** vela por que se cumpla la normativa vigente y el control interno.

**La Dirección de Admisibilidad** es la responsable de recibir las quejas y consultas que se presentan ante la Defensoría de los Habitantes. Corresponde a esta Dirección la declaratoria, mediante resolución motivada, de la admisibilidad o inadmisibilidad de las quejas, así como la apertura del respectivo expediente cuando corresponda, la orientación y evacuación de consultas que formulen los habitantes por cualquier medio y la tramitación de expedientes por omisión de respuesta forma la atención inmediata, en coordinación con las direcciones de Defensa, de aquellos asuntos que por su naturaleza requieran la urgente intervención de la institución.

**La Dirección de Oficinas Regionales** dirige la labor de las seis oficinas regionales de la Defensoría de los Habitantes en distintas zonas del país con el objetivo de llevar la atención y servicio lo más cercano posible del habitante.

**La Dirección de la Defensoría de la Mujer** es un órgano consolidado de la estructura orgánica de la institución, su existencia se fundamenta en lo establecido por el artículo 23 de la Ley N° 7142, en los resultados alcanzados por el movimiento costarricense de mujeres y en los compromisos asumidos por la institución al verificarse el traslado de la Defensoría de la Mujer a la Defensoría de los Habitantes. Le corresponde atender, tramitar, investigar y preparar el informe final de las investigaciones de oficio y de las quejas admitidas de conformidad con la competencia institucional en los casos sobre violaciones a los derechos e intereses de las mujeres originados de las actuaciones u omisiones del sector público. Asimismo, promoverá y velará por la incorporación de la perspectiva de género en todo el quehacer de la Defensoría de los Habitantes.

**La Dirección de Igualdad y No Discriminación** a la que le corresponde atender, tramitar, investigar y preparar el informe final de las investigaciones de oficio y de las quejas admitidas de conformidad con la competencia institucional en los casos sobre violaciones a los derechos e intereses de las personas, que por su especial condición o situación, resultan especialmente vulnerables a las acciones u omisiones del sector público y que por lo tanto requieren de una protección especial o de garantías reforzadas. Esta Dirección atiende los siguientes sectores de la población: Indígenas; personas privadas de libertad; personas migrantes; personas adultas mayores; personas con discapacidad, y poblaciones discriminadas por cualquier otra razón. Esta dirección conoce además de los asuntos relacionados con actuaciones arbitrarias de las fuerzas policiales y la dilación de la

justicia y otros aspectos vinculados a la actividad no jurisdiccional del Poder Judicial.

**A la Dirección de Niñez, Adolescencia y Juventud** le corresponde, atender, tramitar, investigar y preparar el informe final de las investigaciones de oficio y de las quejas admitidas de conformidad con la competencia institucional asignada en los casos sobre violaciones a los derechos e intereses de las personas originados de las actuaciones u omisiones del sector público relacionado con los derechos e intereses de la niñez, la adolescencia y juventud. Asimismo, promueve y vela por la incorporación de la perspectiva de protección de los derechos de la niñez, la adolescencia y la juventud en todo el quehacer de la Defensoría de los Habitantes.

**El Instituto de Educación de Derechos Humanos**, es el órgano encargado de facilitar el conocimiento de los habitantes acerca de sus derechos, de las instituciones creadas para hacerlos efectivos y de la Defensoría como un recurso útil en la defensa y protección de éstos, tomando en consideración los procedimientos y normativa vigente.

**La Dirección de Calidad de Vida**, atiende, tramita, investiga y prepara el informe final de las investigaciones de oficio y de las quejas admitidas de conformidad con la competencia institucional en los casos sobre violaciones a los derechos e intereses de las personas originados de las actuaciones u omisiones del sector público relacionados con la protección del ambiente, el acceso a la salud, al agua, la vivienda de interés social y la incidencia de la actividad humana en el entorno.

**La Dirección de Gobernanza Pública**, es la encargada de atender, tramitar, investigar y preparar el informe final de las investigaciones de oficio y de las quejas admitidas de conformidad con la competencia institucional en los casos sobre violaciones a los derechos e intereses de las personas originados de las actuaciones u omisiones

del sector público relacionados con la prestación de los servicios públicos, los derechos de los habitantes como contraparte del Estado, el servicio público, el funcionamiento administrativo y financiero de los gobiernos locales, el derecho de acceso a la tierra y el derecho al trabajo.

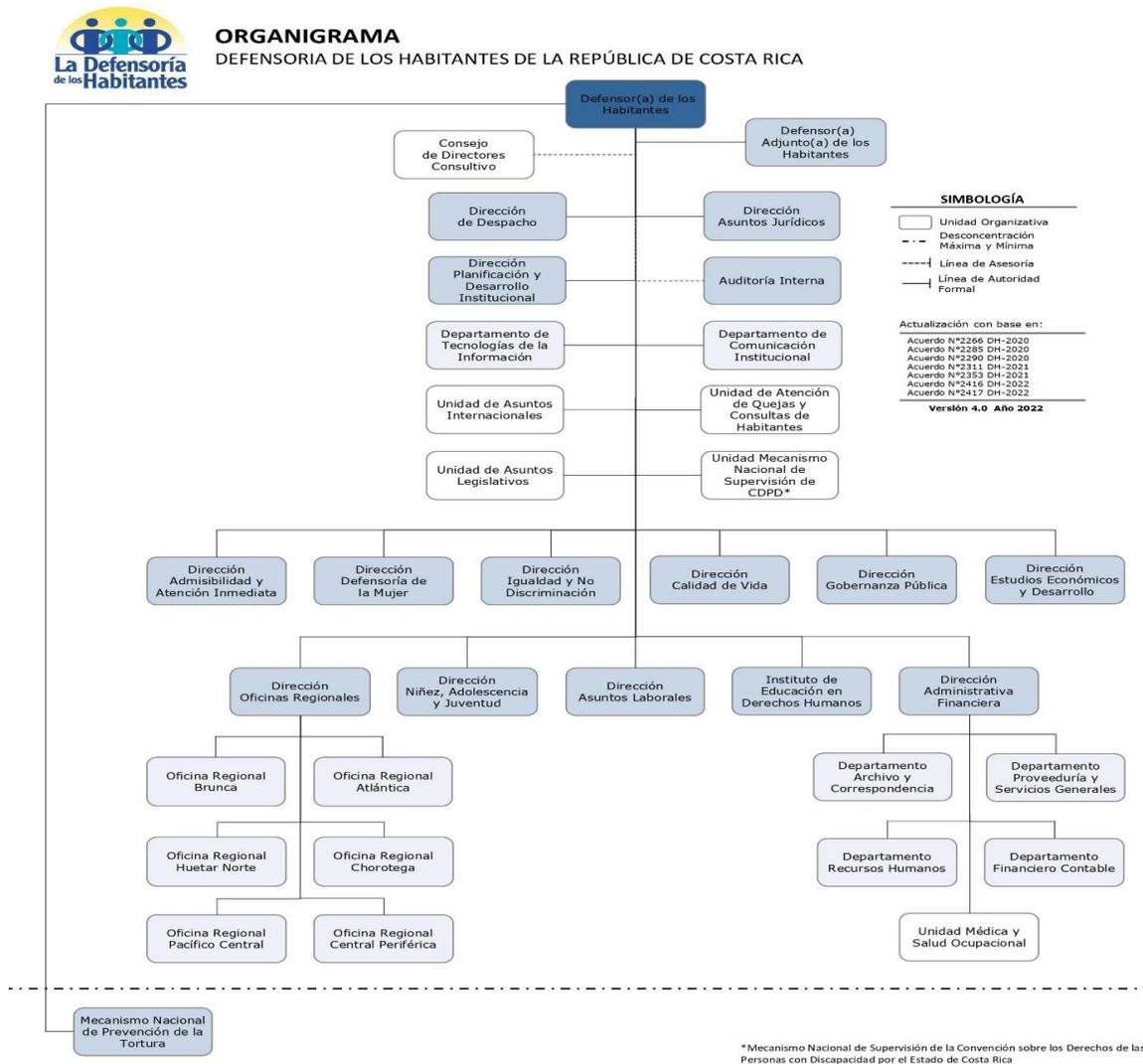
**La Dirección Administrativa-Financiera**, es la Dirección que tiene por función garantizar la correcta planificación y ejecución de las actividades administrativas, financieras, contables, de recursos humanos y abastecimientos de todos los insumos requeridos para efectuar el resto de labores institucionales. Está compuesta por los departamentos Financiero-Contable, de Recursos Humanos, de Proveeduría y Servicios Generales, Archivo y Correspondencia y la Unidad Médica y Salud Ocupacional.

**La Dirección de Estudios Económicos y Desarrollo**, es el órgano consultivo técnico económico encargado de realizar investigaciones de carácter general sobre asuntos relacionados con los intereses económicos de los y las habitantes, el transporte público, y el manejo de la Hacienda Pública.

**La Dirección de Asuntos Laborales**, es la responsable por atender, tramitar, investigar, y preparar los informes finales de las investigaciones de oficio y de las quejas admitidas de conformidad con la competencia institucional en los casos sobre violaciones a los derechos e intereses de las personas originados de las actuaciones u omisiones del sector público, relacionados con la materia de nombramientos y contratación; sistemas salariales, incluyendo formas y tiempos de pago, reconocimientos salariales; acoso laboral, e inspección del trabajo. Debe velar por el cumplimiento de los convenios con OIT, pensiones, condiciones de trabajo y ambiente laboral, clasificación de puestos y movimiento de personal; y la objetividad y transparencia en la gestión de recursos humanos en el sector público costarricense.

### 6.3. Organigrama institucional:

nos sumarios (PAIS) para nombrar interinamente a personal en plazas vacantes



### 6.4. Recursos Humanos

La Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica cuenta con 186 plazas asignadas a la institución. En este momento hay 132 plazas ocupadas en propiedad y 19 ocupadas de manera temporal (10 a plazo fijo por tratarse de plazas de confianza, 2 propietarios ascendidos interinamente y únicamente 7 funcionarios nombrados de manera interina en plazas vacantes). Un 62% (93) de las plazas son ocupadas por mujeres y un 38% (58) son

ocupadas por hombres. En esta distribución tenemos que 137 funcionarios están destacados en las Oficinas Centrales mientras que 14 son los que se distribuyen en las Sedes Regionales. Al mes de mayo del 2022 se encuentran 35 plazas vacantes.

La DHR cuenta con diferentes modalidades para llenar plazas desocupadas. Por ejemplo los concursos internos sumarios (CIS), para sustituir a personal que se desliga temporalmente de su puesto en propiedad; los procesos abreviados inter-

puras; proceso abreviado externo sumario (PAES) para nombrar interinamente personal externo en plazas vacantes puras; los concursos internos para nombrar en propiedad personal de la Institución en plazas vacantes y finalmente los concursos externos o públicos para nombrar en propiedad a personal externo de la Defensoría.

De acuerdo con el “Estatuto de selección, nombramientos en propiedad e interinos y ascensos” emitido mediante acuerdo No 1978 del 01 de marzo del 2016 y su reforma, la Institución promueve la participación y la inserción laboral de la diversidad poblacional, según el artículo primero de dicho estatuto; procurando garantizar la más amplia participación posible de grupos étnicos y poblacionales históricamente excluidos de los espacios de inserción laboral en el Sistema Institucional Costarricense.

Es importante mencionar que, durante el período 2021 y lo que llevamos del 2022 se han efectuado 18 concursos. No todos terminados de manera satisfactoria, ya que algunos fueron declarados infructuosos y algunos otros fueron revocados.

El personal profesional de la Defensoría se destaca por ser un personal multidisciplinario, que no solo cuenta con abogados, sino que además hay trabajadores sociales, psicólogos, politólogos, sociólogos, administradores públicos, periodistas, y economistas, entre otras disciplinas.

Con el fin de acelerar el proceso de los concursos, se han realizado una serie de ajustes, a través de una reforma al Estatuto de Selección, Ascensos y Nombramientos. Dicha reforma lo que busca es hacer los procesos más expeditos y establecer mecanismos para asegurar una adecuada participación y procesos céleres y transparentes

## 6.5. Sedes

La Defensoría de los Habitantes cuenta con oficinas centrales en donde está destacada la mayor parte de su personal. Además, cuenta con 6 sedes regionales que son las siguientes:

- Sede Regional Chorotega. Ubicada en el cantón de Liberia, Guanacaste.
- Sede Regional Huetar Norte. Ubicada en el cantón de San Carlos, Alajuela.
- Sede Regional Brunca. Ubicada en el cantón de Pérez Zeledón, San José.
- Sede Regional Atlántico. Ubicada en el cantón de Limón, Limón.
- Sede Regional Pacífico Central. Ubicada en el cantón de Puntarenas, Puntarenas.
- Oficina Regional Sur-Sur. Ubicada en el cantón de Corredores, Puntarenas.

De estas 6 sedes regionales, hay 4 locales que se alquilan, y 2 que son prestados a través de convenios firmados con diferentes organizaciones. Todas las sedes, a excepción de la Sede Regional Huetar Norte, son accesibles a las personas con discapacidad. La Administración ha tomado la previsión de, en la medida de lo posible, dotar a estas sedes con todos los insumos y activos necesarios para cumplir con su labor. Cada sede regional cuenta con un vehículo asignado, de acuerdo a las características de su zona para realizar las visitas y/o giras de inspección que le corresponden.

Desde el punto de vista de accesibilidad tecnológica e informática, la Defensoría cuenta con 3 enlaces de Internet. Un enlace de 150Mbps que da acceso a Internet a todo el personal de oficinas centrales. Un enlace de 50Mbps destinado al acceso remoto: Oficinas regionales y previsión para teletrabajo. Un enlace de 50Mbps

destinado al servicio web y acceso de aplicaciones web. Además, sirve como respaldo a los dos enlaces anteriores. Todo el personal tiene acceso a internet de la Institución. Todo el personal cuenta con una computadora portátil.

La institución cuenta con diversos medios para la atención de los habitantes. Cualquier persona puede acceder nuestros servicios ya sea de forma personal, a través de nuestra página web, de manera telefónica, vía WhatsApp, a través del "permiso 16", la línea 800, o a través del correo electrónico [correspondencia@dhr.go.cr](mailto:correspondencia@dhr.go.cr). Además, en caso de requerirse, la institución cuenta con personal capacitado en el manejo del lenguaje de señas (Lesco) que emplean las personas con discapacidad auditiva. Y en casos con grupos más amplios se puede solicitar la contratación de una persona profesional en el tema.

#### 6.6. Presupuesto:

Con el propósito de desarrollar los objetivos estratégicos del programa a través de los productos: "Formas de intervención en defensa de los derechos e intereses de los y las habitantes ante una vulneración de instituciones del sector público; e intervenciones en educación de derechos humanos", la Defensoría de los Habitantes dispuso de recursos para el ejercicio económico del 2021, asignados en el programa 808: Defensoría de los Habitantes, por ₡5,987.28 millones; y ejecutó durante el período la suma de ₡5,002.39 millones, lo que implica un 83.55% del total de los recursos asignados.

El comportamiento de la ejecución financiera del presupuesto durante el año 2021; en la partida de Remuneraciones alcanzó una ejecución efectiva del 82.63% del presupuesto asignado; lo anterior influenciado en gastos de remuneraciones aplicados fundamentalmente en la Defensa de Derechos, la Promoción y Divulgación de los mismos y la Gestión Administrativa.

En la partida de Servicios la ejecución es del 96.27% correspondiente a todos los servicios de Alquileres, Servicios Públicos, Servicios de Seguridad, Limpieza, Seguros, Mantenimiento y otros. Con respecto a los Materiales y Suministros, esta partida tuvo una ejecución del 80.97% y está relacionada con la adquisición de Inventarios, la inversión en Bienes Duraderos 94.36% que está vinculada con la adquisición de licencias de los sistemas informáticos, y las Transferencias Corrientes una ejecución real del 82.24%, y su gasto relevante está asignado a Transferencias a la CCSS, Prestaciones Legales e incapacidades.

A continuación, un detalle del comportamiento de cada una de las partidas presupuestarias asignadas:

##### 6.6.1. Remuneraciones:

- Es importante mencionar que la Defensoría de los Habitantes es una institución que presta servicios de Defensa y Promoción de Derechos Humanos y durante el año ejecutó el 82.63% de sus recursos presupuestarios en Capital Humano, lo que representa un valor de ₡4,470.45 millones y son asignados para el pago de salarios y demás pluses, como lo son: anualidades, prohibición, tiempo extraordinario, incentivo salarial, carrera profesional, y contribución patronal a la CCSS entre otros.
- Por otra parte resulta relevante indicar que el factor que incidió en el nivel de ejecución en Remuneraciones es debido al compromiso de responsabilidad fiscal, asumido por la Institución con el Ministerio de Hacienda (*Oficios DH-580-2020 y DH-593-2020 del 03 y 06 de agosto del 2020, respectivamente*) para contribuir a la contención del gasto público a través del congelamiento de una importante cantidad de plazas vacantes, lo cual implicó la no ocupación de plazas, ni el uso de los recursos presupuestarios obtenidos

por ese concepto. Los procesos que se lograron llevar a cabo en el 2021 con el fin de ocupar algunas de las plazas vacantes y mitigar la falta de personal en algunas áreas, se completó parcialmente lo cual nos permitió incrementar el nivel de empleo al 82.25%.

- Lo anterior implicó que se presentaran ahorros en esta partida, al disponer de plazas de Profesionales vacantes durante el año, especialmente plazas asignadas a defensa de derechos, gestión administrativa y para el Mecanismo de Supervisión de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad por el Estado Costarricense; de personas que se jubilaron y otras que renunciaron.

#### 6.6.2. Servicios:

- La partida de Servicios alcanzó un global de 96.27% de ejecución. En lo que corresponde a las Subpartidas de Servicios (Partida 1), en especial las relacionadas con Alquileres, Servicio de Agua y Alcantarillado, Correos, Telecomunicaciones, Energía Eléctrica, Información, Comisiones y gastos por servicios financieros y comerciales, Servicios de transferencia electrónica de información y Otros servicios básicos; alcanzaron un 94.73%, lo que evidencia una ejecución óptima del período.
- Con respecto a la subpartida 10404: Servicios en Ciencias Económicas y Sociales se presupuestó ₡4.0 millones para la elaboración del Índice de Transparencia. Esta medición que realiza la Defensoría de los Habitantes de la información contenida en las páginas web de las instituciones públicas ha resultado un exitoso estímulo para la mejora continua del sector público costarricense en materia de transparencia y acceso a la información. Las anteriores mediciones realizadas (6 a la fecha) han per-

mitido ir detallando las significativas mejoras de la institucionalidad en su desempeño, así como los principales retos a desarrollar en los próximos años. Este es un proyecto muy importante para la Institución, y los recursos se ejecutaron en un 100%.

- En relación con la subpartida 10406: Servicios Generales, para este período concentró un 36.11% del presupuesto de la partida, y refleja una ejecución efectiva del 100.00% de los recursos en la atención de los servicios de seguridad y vigilancia, limpieza del edificio y oficinas regionales, custodia de documentos del archivo institucional, y monitoreo de seguridad en oficinas regionales y otros gastos menores.
- Los gastos de viajes y de transportes (grupo 105), que contiene la subpartida de viáticos al interior del país presentan una ejecución efectiva de un 84.40%, lo anterior debido a que persiste la emergencia sanitaria y a una contención del gasto por la crisis fiscal.
- El ítem de Seguros (10601) reporta un porcentaje de ejecución efectiva de un 100.00%, correspondiente al pago de las pólizas de seguros de los vehículos institucionales, póliza de riesgos del trabajo, seguro contra robo, seguro contra incendio, responsabilidad civil, equipo electrónico, y terremotos entre otros.
- En el caso de las Subpartidas de Mantenimiento (10801, 10804, 10805, 10806, 10807 y 10808) en promedio alcanzaron una ejecución de un 87.62%; este nivel de ejecución fue afectado por la aprobación de la modificación de presupuesto por decreto legislativo H-15, tramitado el 06 de mayo 2021 y que fue aprobada por la Asamblea Legislativa hasta el 17 de diciembre 2021, lo que implicó que no se lograran ejecutar los recursos programados para el man-

tenimiento de las casetas 1 y 2 de seguridad y las aulas de capacitación por ₡2.0 millones; en su defecto se habría alcanzado un 94.45% de ejecución.

### 6.6.3. Materiales y Suministros

- Referente a las Subpartidas del grupo de Materiales y Suministros (Partida 2) que corresponden a los inventarios de la Institución, o sea a los consumos de materiales y suministros, la ejecución efectiva es del 80.97%.
- En este grupo, las subpartidas con mayor concentración de recursos son: Los Combustibles (20101), Productos Farmacéuticos y Medicinales, Tintas Pinturas y Diluyentes (20104), Productos de Papel, Cartón e Impresos (29903) y Útiles y materiales de limpieza; los cuales representan un 65% de presupuesto de la partida y que obtuvieron una ejecución del 99.34%.
- Por otra parte, el nivel de ejecución de esta partida fue afectada por la aprobación de la modificación de presupuesto por decreto legislativo H-15, tramitado el 06 de mayo del 2021 y que fue aprobada por la Asamblea Legislativa hasta el 17 de diciembre del 2021, lo que implicó que de los recursos programados por la suma de ₡3.46 millones, no se lograron ejecutar ₡2.8 millones; de lo contrario se habría alcanzado una ejecución del 96.24%.

### 6.6.4. Bienes Corrientes

- Con respecto a las inversiones de capital y bienes duraderos, su ejecución refleja un 94.36%, y dentro de estos ítems se destacan las Subpartidas 5.01.05: Equipos de Cómputo y 5.99.03 Bienes Intangibles; que contienen el 100.00% de los recursos presupuestados.

- En la subpartida 5.01.05: Equipos de Cómputo, el presupuesto asignado fue de ₡2.66 millones y se ejecutó el 18.23% de los recursos. Se trasladó para el período 2022 el compromiso no devengado del contrato No. 0432020000100085-00 (43085) por ₡2,17 millones para la atención de resolución administrativa.
- En la subpartida 5.99.03 Bienes Intangibles se dispuso de ₡36.71 millones, y alcanzó una ejecución del 99.02%. En esta partida, los recursos programados son los gastos recurrentes anualmente.
- Es importante recalcar que la partida de bienes duraderos, que es una partida para, entre otros, hacer inversión en tecnología, no ha sufrido aumento en los últimos años, lo que ha implicado que la Institución sufra un debilitamiento en todo lo relacionado con infraestructura tecnológica, desarrollo de sistemas, seguridad cibernética y actualización de equipos de cómputo. Lo cual es sumamente preocupante, sobre todo porque uno de los pilares de la administración moderna, está basado en el desarrollo tecnológico que tengan las Instituciones, que les permita desarrollar mejores herramientas y servicios para la atención de su cliente interno y su cliente externo. En este sentido se requiere urgentemente mayor asignación presupuestaria en este rubro para proceder con los desarrollos indicados.

### 6.6.5. Transferencias Corrientes

- En lo que concierne a la partida de Transferencias Corrientes, su ejecución efectiva es del 82.24%. Una de las subpartidas con una mayor cantidad de recursos corresponde a Prestaciones Legales (Subpartida 60301), que tuvo una asignación presupuestaria de ₡44.5 millones y una ejecución muy positiva del 77.73% de los recursos, equivalente a ₡34.59 millo-

nes. El remanente de recursos se fundamentó en que algunas personas comunicaron su interés de jubilarse, sin embargo, aplazaron su decisión.

- También en la partida de transferencias, se ejecutaron los recursos del CONARE (Subpartida 60103), por  $\text{¢}6.2$  millones por la participación de la Defensoría en el Proyecto “Estado de la Nación, que es un insumo relevante para la actividad de defensa que lleva a cabo la Institución, este se ejecutó totalmente en el segundo semestre.
- Las transferencias de las Cuotas Estatal a la Caja Costarricense de Seguro Social por el Seguro de Pensiones y de Salud, alcanzó un 79.67% de ejecución. Estas subpartidas están relacionadas con la partida de Remuneraciones y el ahorro presentado se generó debido al compromiso asumido por la Institución con el Ministerio de Hacienda (*Oficios DH-580-2020 y DH-593-2020 del 03 y 06 de agosto del 2020, respectivamente*) para contribuir a la contención del gasto público a través del congelamiento de una importante cantidad de plazas vacantes, lo cual implicó la no ocupación de plazas ni el uso de los recursos presupuestarios obtenidos por ese concepto.
- Lo anterior, implicó que se presentaran ahorros al disponer de plazas de Profesionales vacantes durante el año, especialmente plazas asignadas a defensa de derechos, gestión administrativa y para el Mecanismo de Supervisión de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad por el Estado Costarricense, así como de personas que se jubilaron y otras que renunciaron.

- Con respecto a la subpartida de Incapacidades (60399) se presupuestó  $\text{¢}19.44$  millones y se ejecutaron  $\text{¢}18.33$  millones, que corresponde a un 94.29%. Es importante destacar que esta subpartida no es programable y la Institución debe disponer de recursos suficientes para atender las obligaciones que surjan.
- Por último, se ejecutó en su totalidad la transferencia a la Alianza Global de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (GANHRI) por el pago de membresía anual de  $\text{¢}3.4$  millones, para mantener la categoría “A” por el cumplimiento de los Principios de París y formar parte del Comité Internacional de Coordinación (CIC) de las Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos .

#### 6.6.6. Presupuestos aprobados por la Asamblea Legislativa para los períodos comprendidos entre el año 2018 y el año 2022.

PERIODO	PRESUPUESTO APROBADO POR ASAMBLEA LEGISLATIVA	AUMENTO O DISMINUCIÓN
2018	6 361 000 000,00	
2019	6 288 000 000,00	- (73 000 000,00)
2020	6 290 000 000,00	2 000 000,00
2021	5 987 279 954,00	- (302 720 046,00)
2022	5 899 833 477,00	- (87 446 477,00)
<b>TOTAL ACUMULADO</b>		- (461 166 523,00)

De lo anterior se concluye que la Defensoría de los Habitantes lejos de recibir presupuestos incrementales para el eficiente desarrollo de sus actividades, más bien ha

visto decrecer su asignación presupuestaria en los últimos años, lo que al final está desembocando en:

- La no renovación de la tecnología con que trabaja. (Sistemas, Equipo, ciberseguridad, etc.)
- No poder brindar el mantenimiento correspondiente a los activos con los que dispone.
- No poder actualizar muchos de los activos que ya están entrando en etapa de obsolescencia.
- Limitación de cobertura de costos de operación, dado que apenas se pueden cubrir dichos costos.

## 7. Atención, Admisibilidad y Atención Inmediata de las Personas Habitantes usuarias de los servicios de la Defensoría.

La Defensoría de los Habitantes, como Institución Nacional de Derechos Humanos (INDH), promueve que el ejercicio de la función pública tenga como eje transversal de su gestión la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en favor de los Derechos Humanos de las personas en nuestro país; así como la adopción de políticas públicas que bajo el influjo de las normas OCDE transformen la prestación de los servicios que brinda la institucionalidad pública en pro del bienestar de las y los habitantes. A partir de un enfoque basado en derechos humanos, en virtud del cual se debe de atender a todas las personas, en especial a aquellas vulnerabilidades por las desigualdades y brechas del desarrollo.

El trabajo de la Defensoría, promocionado los ODS y los indicadores de desarrollo de la OCDE pretende construir una ruta-país para el pleno disfrute de los derechos humanos; a través del reto que comporta construir mayores y mejores condiciones de vida para todas las personas habitantes.

En materia de promoción y divulgación de Derechos Humanos, uno de los aspectos fundamentales de la apropiación de este enfoque, como base del quehacer institucional, conlleva comprender y actuar para que toda la población, sin discriminación alguna, participe activamente en lograr el desarrollo humano sostenible que promulgan los objetivos de la Agenda 2030 aprobada por las Naciones Unidas (ONU). De ahí que la estrategia institucional verse sobre su rol de promotora y defensora de derechos, involucrándose y exigiendo espacios de participación efectiva para las personas, desde la identificación misma de los problemas, el diseño de las estrategias para su abordaje, hasta la ejecución, supervisión y evaluación de los procesos correspondientes que conlleva la solución de los obstáculos que afectan el ejercicio de los derechos.

### 7.1. Atención de quejas de las personas habitantes.

De cara al cumplimiento de las labores de defensa y educación en derechos humanos que competen a la Defensoría y, a partir de lo que implica el desarrollo del quehacer institucional teniendo como base dicho enfoque, se distribuyen las funciones entre los órganos que la integran, según los distintos niveles y etapas de intervención que corresponde a cada asunto que se aborda. En este sentido y, de acuerdo con el Estatuto Autónomo de Organización de la Defensoría de los Habitantes, la Dirección de Admisibilidad y Atención Inmediata:

“(...) tiene por función la recepción de las quejas y consultas, que se presenten ante la Defensoría de los Habitantes. Corresponderá a esta Dirección la declaratoria, mediante resolución motivada, de la admisibilidad o inadmisibilidad de las quejas, así como la apertura del respectivo expediente cuando corresponda, la orientación y evacuación de consultas

que formulen los habitantes por cualquier medio y la tramitación de expedientes por omisión de respuesta. Corresponderá de igual forma la atención inmediata, en coordinación con las direcciones de Defensa, de aquellos asuntos que por su naturaleza requieran la urgente intervención de la institución, todo lo anterior de acuerdo con las facultades que la Ley de la Defensoría de los Habitantes y sus Reglamentos le otorgan.

Además, corresponde al Dirección de Admisibilidad:

a) Proporcionar información y orientación a las personas que lo soliciten sobre el trámite y procedimientos para interponer quejas ante la Defensoría de los Habitantes.

b) Decidir mediante acto motivado sobre la admisibilidad o inadmisibilidad de las quejas.

c) Recibir quejas que por cualquier medio sean presentadas ante la Defensoría e iniciar el trámite de apertura del expediente respectivo cuando se determine que el asunto planteado está dentro de la competencia de la institución.

d) Proporcionar orientación a los habitantes sobre el trámite a seguir y las autoridades o dependencias a que debe dirigirse cuando las quejas sometidas a conocimiento de la Defensoría se declaren inadmisibles.

e) Colaborar con la Dirección de Promoción y Divulgación de Derechos en las actividades de Defensa programadas.

f) Realizar todas aquellas otras funciones que le indique el Defensor

(a) de los Habitantes o que se desarrolle en la normativa interna de la institución.”

En síntesis, se colige de lo anterior que, las personas usuarias son atendidas desde esta área, que tiene a su cargo la recepción, registro e instrucción inicial de todas las quejas y consultas planteadas por la población, así como la orientación y asesoría ante consultas de habitantes, y la declaración de inadmisibilidad cuando no competa a la Defensoría la tramitación del asunto; así como la atención inmediata de los asuntos que así lo requieran. Las denuncias son recibidas a través de una estrategia multicanal, en que aparte del apersonamiento, para interponer una queja, también es materialmente posible interponer tales quejas vía telefónica, por medios digitales o por correo postal.

Al ser la Defensoría de los Habitantes el canal de recepción de los múltiples asuntos que se someten a su conocimiento por parte de la población, la magistratura de influencia cobra especial sentido a efectos de anticipar problemas nacionales en franco crecimiento o situaciones críticas que de manera específica afectan a algún sector en particular.

La denuncia ciudadana ubica a la Defensoría en una posición privilegiada frente a la comprensión de los problemas nacionales, así como de sus eventuales vías de solución de cara al Estado Social y Democrático de Derecho.

Dentro del proceso de recepción de denuncias, la Defensoría ha puesto en marcha procesos internos que mejoran la calidad y eficacia en esta materia, como por ejemplo del establecimiento, por vez primera en la Historia de la Institución, del Digesto Institucional, así como formularios de trabajo que mejoran la identificación de necesidades y mejoras del Sistema de Gestión Documental de Expedientes (SOL), la construcción y actualización de la Tipología Institucional de Categorización

de Derechos, la elaboración del Manual del Macroproceso de Defensa de Derechos e Intereses, la construcción de Protocolos internos para el abordaje de diversas temáticas, aunado al apoyo y acompañamiento de intervenciones e investigaciones estructurales, entre otros, todo lo cual ha mejorado el desempeño institucional en las labores de defensa y educación en derechos humanos.

Dentro del total de asuntos atendidos por la Defensoría de los Habitantes durante el año 2021, existe una amplia gama de temáticas que se atienden año con año, desde consultas relativas a derechos en materia de arrendamientos o de aplicación de garantías en la compra de electrodomésticos por parte de comercios privados, hasta solicitudes de intervención para la defensa de derechos de personas costarricenses que residen en el extranjero o para que se brinde representación letrada en procesos judiciales a personas que no cuentan con recursos económicos para cubrir los honorarios de una persona profesional en derecho. Estos asuntos son ejemplo de temáticas que se encuentran fuera del ámbito de competencia de la Defensoría de los Habitantes por lo que son recibidos, registrados y se tienen por atendidos luego de completada una asesoría u orientación respecto a generalidades de la normativa que aplica en el caso, institución o instancia judicial a la que puede recurrir para la atención de fondo, así como otras sugerencias en cuanto a la formalidad o no de las gestiones que puede o debe hacer para la debida canalización del asunto.

También existe otro subgrupo de casos que son atendidos mediante una asesoría u orientación al habitante que, por el fondo, sí son susceptibles de la intervención de la Defensoría con las limitaciones que

la ley establece, es decir, que para poder canalizarlas a través de la intervención formal de la Defensoría se requiere que la o las personas interesadas realicen previamente gestiones ante la Administración Activa competente, según lo establecido en el artículo 48 del Decreto Ejecutivo n.º 22266 de 15 de junio de 1993 –Reglamento a la Ley n.º 7319, Ley de la Defensoría de los Habitantes de la República–, y en los artículos 10 y 13 del Manual del Macroproceso de Defensa de Derechos e Intereses.

Este tipo de atenciones a personas habitantes representaron en el año 2021 más del 75% de las intervenciones atendidas, de entre un total de 16360 Registros de Intervención (RI) cuyo trámite estuvo a cargo de la Dirección de Admisibilidad y Atención Inmediata, conforme se observa en la siguiente tabla:

ESTRATEGIA DE DEFENSA	2021	%
Orientación y Asesoría al Habitante	12613	77%
Intervención por Denuncia	3581	22%
Intervención Informal	74	0%
Inadmisibilidades	47	0%
Traslados a Instituciones	32	0%
Atenciones Inmediatas	10	0%
Intervenciones de Oficio	2	0%
Acompañamiento y Trabajo Interinstitucional	1	0%
<b>Total general</b>	<b>16360</b>	

Fuente: Dirección de Planificación y Estrategia Institucional. Abril 2022.

Es importante subrayar, además, que estos 16,360 casos atendidos por la Defensoría representan, aproximadamente, el 48% del total de las 34,161 denuncias que se conocieron durante el año 2021 en época de pandemia. Las temáticas que aglomeraron la mayor cantidad de esos asuntos sometidos a conocimiento de la Defensoría, bajo esta modalidad de intervención, versaron sobre prestación de servicios de salud y prestación, en general, de servicios públicos, asistencia social y educación, según se muestra en la siguiente tabla:

DERECHO ESPECIFICO	2021
PRIVADO	5894
DERECHO A LA SALUD	2707
DERECHO A LA EFICIENCIA EN LA PRESTACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS	2613
ACCESO A BENEFICIO O TRANSFERENCIA ECONOMICA COVID-19	970
DERECHO A LA EDUCACION	887
DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL	632
OTROS DERECHOS	2657
<b>Total general</b>	<b>16360</b>

**Fuente:** Dirección de Planificación y Estrategia Institucional. Abril 2022.

**Nota:** En la categoría "PRIVADO" se incluyen todos aquellos asuntos que no corresponden a un tema de Administración Pública o bien, al momento del registro, la problemática aún no se podía relacionar con la omisión o acción irregular por parte de alguna entidad pública.

Esta clasificación por derechos vulnerados de los casos corresponde con la clasificación por entidad denunciada, pues la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), el Ministerio de Educación Pública, el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA) y algunos centros de programa institucional del Sistema Penitenciario Nacional, se encuentran entre aquellas instituciones que más asuntos hacen referencia de acuerdo con el detalle que se observa en la siguiente tabla:

En general, todos los centros que son parte del Sistema Penitenciario Nacional representaron, en conjunto, más de 2,000 casos en el 2021 (registros de admisión a cargo

de la Dirección de Admisibilidad), siendo que la mayoría de los asuntos (más de 1,300) estuvieron relacionados con vulneraciones al Derecho a la Salud de las personas privadas de libertad, casos algunos que se coordinan con la intervención de la Dirección de Calidad de Vida y de la Dirección de Igualdad y No discriminación para valorar las intervenciones necesarias inter-áreas.

Habiendo planteado este marco general del comportamiento básico de los múltiples asuntos que fueron conocidos y atendidos por la Defensoría, mediante la Dirección de Admisibilidad y Atención Inmediata, durante el año 2021, resulta importante destacar que la superación

Entidades	2021
Privado	5701
Instituto Mixto de Ayuda Social	2077
Caja Costarricense de Seguro Social	1404
Centro de Programa Institucional Jorge Arturo Montero Castro	956
Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados	565
Ministerio de Educación Pública	513
Centro de Programa Institucional Luis Paulino Mora Mora	315
Ministerio de Salud	218
Instituto Costarricense de Electricidad	208
Dirección General de Migración y Extranjería	205

**Fuente:** Dirección de Planificación y Estrategia Institucional. Abril 2022.

de las condiciones de pobreza en que vive un importante sector de la población en nuestro país comporta el mayor reto de cara a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS-Agenda 2030-ONU) y este factor es condición, sine qua nom, para el cumplimiento de otros objetivos y metas de Desarrollo Sostenible. A partir de éste reconocimiento, es de especial relevancia mejorar la calidad y eficacia de la intervención de la institución pública costarricense a cargo del combate a la pobreza, el cual es responsabilidad del Instituto Mixto de Ayuda Social.

Durante el año 2021, entre los asuntos registrados y atendidos por la Dirección de Admisibilidad, la entidad pública que de forma más recurrente fue mencionada en los casos respecto a los que se requirió la intervención de la Institución Nacional de Derechos Humanos (INDH), fue el Instituto Mixto de Ayuda Social con 2,077 casos.

Si bien no es novedoso que se destaque al IMAS por el elevado número de quejas y consultas en las que figura como entidad pública de la Administración Activa involucrada, a partir del punto de inflexión que ha supuesto el surgimiento de la pandemia por COVID 19, las afectaciones en materia de empleo y economía de los hogares, y del país en general, han incidido en un significativo aumento en la cantidad de registros de intervención que al efecto realizó la Dirección de Admisibilidad (Sede Central) en el año 2021. Entre los hechos sobre los que en específico versan las más de 2,000 quejas se tienen los siguientes:

- falta de asignación o incumplimiento en la realización de las citas (cuando son virtuales particularmente) para plantear una solicitud de ayuda económica, aportar documentación u obtener la resolución a una solicitud ya planteada anteriormente;
- inconformidades, en general, con el funcionamiento del centro de llama-

das habilitado por esa institución para la asignación de citas y para la canalización de todas las consultas sobre los trámites que realiza el IMAS;

- largos plazos de espera (varios meses o años según comentan las y los habitantes) para la aplicación por primera vez o para efectos de actualización de las Fichas de Información Social;
- denegatoria verbal de los beneficios económicos, sin una debida o clara justificación, es decir, debilidades en el debido proceso y motivación del acto administrativo denegatorio del beneficio pretendido;
- problemas puntuales relacionados con la solicitud y trámite para la asignación y acceso al programa Avancemos, Atención de Necesidades Básicas, Ideas Productivas, Mejoramiento de Vivienda;
- inconformidades y múltiples dudas relativas a la aplicación de los resultados en cuanto a categorización de la condición de pobreza de las personas, familias u hogares emitida por el Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado.

A partir de este listado sintetizado de asuntos, y con una caracterización básica de la población que mayoritariamente refiere a estos asuntos (sin empleo o en la informalidad, mujeres jefas de hogar con hijos e hijas menores de edad, población con discapacidad o adulta mayor, entre otras características que les ubica en especiales condiciones de vulnerabilidad), la Dirección de Admisibilidad de la Defensoría participa de un proceso interno que convoca a las distintas unidades que también les compete el trámite de intervenciones que involucran a esta entidad, a fin establecer un protocolo interno de actuación, así como las estrategias institucionales que se estarían ejecutando para el abordaje estructural de las acciones que, en materia de combate de la pobre-

za, compete realizar a la Administración Activa, con lo cual se espera incidir en una atención más oportuna, efectiva y con una mayor valor público.

## 7.2. Intervenciones puntuales ejemplarizantes.

**7.2.1. Desabastecimiento de agua potable (369480-2021-RI).**- El 6 de octubre se recibió una solicitud de intervención por parte de un habitante de Aserri, ya que en su casa, donde además reside su madre quien es una adulta mayor de 87 años, tenían más de 15 días sin el servicio de agua potable por problemas en el sistema de bombeo, problema que solo estaba afectando su vivienda y, a pesar de los reportes a las autoridades del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA), no se les había brindado una solución.

La profesional a cargo del trámite por parte de la Dirección de Admisibilidad realizó diversas gestiones informales ante la Oficina Local del ICAA para conocer las acciones realizadas y promover que se mantuviera la atención diligente del caso para el pronto restablecimiento del servicio en la vivienda de dicha familia, producto de las cuales, al 15 de octubre se reportó que ya el servicio funcionaba con normalidad, lo que fue efectivamente confirmado por la madre del habitante quien además agradeció la intervención de la Defensoría.

Situaciones similares fueron las reportadas por vecinos de un sector de Santa Bárbara de Heredia (351733-2021-RI) sin agua potable en sus viviendas durante las horas diurnas por más de 10 días; asimismo, habitantes de un barrio de Cervantes de Cartago (353362-2021-RI) permanecieron por más de una semana sin recibir de manera regular el servicio de agua potable en sus viviendas y sin explicaciones claras del motivo por parte del prestador del servicio. En ambos casos, pocos días después de iniciado el seguimiento por parte de la

Defensoría, se logró constatar la rehabilitación del servicio.

**7.2.2. Prestación de servicios de salud: tres semanas en espera de un traslado al Hospital del Trauma (372148-2021-RI).**- Un habitante recurrió a la Defensoría porque desde el 12 de octubre de 2021 fue ingresado en el Hospital de San Ramón por lesiones producto de un accidente de tránsito y requería ser trasladado al Instituto Nacional de Seguros (INS) para la cirugía y tratamiento respectivo pero, al 4 de noviembre, permanecía a la espera, siendo que los dolores y malestar por las lesiones sufridas se mantenían muy fuertes. Por lo expuesto, se realizaron gestiones inmediatas ante las autoridades competentes del INS para conocer sobre las acciones adoptadas y por ejecutar a fin de coordinar la atención inmediata del habitante en el Hospital del Trauma y, en caso de no ser posible ese traslado urgente, las acciones por ejecutar a fin de atender la condición apremiante manifestada por el habitante.

Resultado de esta gestión, el 5 de noviembre de 2021 se recibió respuesta por parte de la Jefatura Médica del Proceso Hospitalario-Hospital del Trauma en la que, además de indicar las razones por las que no se había podido efectuar el traslado a la fecha (estado pletórico del Servicio de Hospitalización), informó de las coordinaciones realizadas –a partir de la solicitud planteada– para el traslado prioritario del habitante en ese mismo día, el cual fue finalmente confirmado por él, quien agradeció la actuación de la Defensoría.

**7.2.3. Demora en reconexión de servicio eléctrico en vivienda de persona adulta mayor (370093-2021-RI).**- Se acudió a la Defensoría en virtud de que en el centro de San Joaquín de Flores el 11 de octubre cayó un rayo e impactó el tendido eléctrico por lo que se interrumpió el fluido eléctrico en un sector, aunado a que algunos cables quedaron expuestos y cuando pasó un camión se los llevó, lo que agravó

la situación para la rehabilitación del servicio por parte de la Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL). Una adulta mayor de 97 años se vio especialmente afectada, ya que, si bien el mismo lunes la CNFL realizó la rehabilitación del servicio, por la acción del vehículo que se llevó el cableado hubo daños en la prevista en su propiedad, por lo que se requirió realizar obras internas para que se le pudiese reconectar el servicio y, a pesar de haber cumplido con lo indicado y reportado el 12 de octubre, al medio día del 13 de octubre la habitante continuaba sin electricidad en su vivienda.

De inmediato se realizaron gestiones ante la agencia de la CNFL, que informó que el reporte para que se pudiese visitar la vivienda de la habitante se tuvo por efectuado hasta el 13 de octubre a la 1:00 p.m., pero que se contactaría al personal de la cuadrilla para que se procurara una pronta atención del caso. El 14 de octubre se recibió reporte del hijo de la habitante de que en horas de la noche del día anterior se había efectuado la reconexión del servicio de electricidad.

**7.2.4. Daños en propiedad privada y riesgo de personas por inacción estatal (341884-2021-RI).**- Un vecino de Barrio Curime de Liberia, acudió a la Defensoría en búsqueda de lograr una solución a una problemática de más de dos años. En una de las propiedades colindantes cuyo dueño es la Fuerza Pública, había un árbol de Guanacaste y su gran ramaje había invadido incluso su propiedad y generaba daños en la estructura del techo de su vivienda, con el inminente riesgo que ello representaba para él y su familia; a pesar de plantear en copiosas ocasiones la problemática a las autoridades de la Fuerza Pública y del Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE), no se tomaban las acciones necesarias para suprimir la afectación, con el agravante de que por la afectación económica que percibió la familia durante la pandemia por COVID 19, no contaban con los recursos económicos

suficientes para realizar reparaciones o modificaciones que mitigaran el daño.

Por ello se realizaron gestiones ante las autoridades competentes del Ministerio de Seguridad Pública, informándose a la Defensoría que existían limitantes legales para emprender las acciones requeridas, debido a que en realidad era el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU) la institución dueña del terreno donde estaba ubicado el árbol, y que la Fuerza Pública lo que contaba era con un contrato de comodato vencido y no se había obtenido respuesta de parte del INVU para su prórroga. Por lo tanto, se recurrió al INVU para conocer su criterio y la posibilidad de su intervención en procura de solucionar la problemática que aquejaba al habitante, obteniéndose como resultado que las autoridades del INVU emitieran la orden de poda del árbol siguiendo las indicaciones de las autoridades del MINAE, en virtud de lo cual se logró incidir en evitar un mayor daño a la vivienda y, eventualmente, a la integridad física de sus residentes.

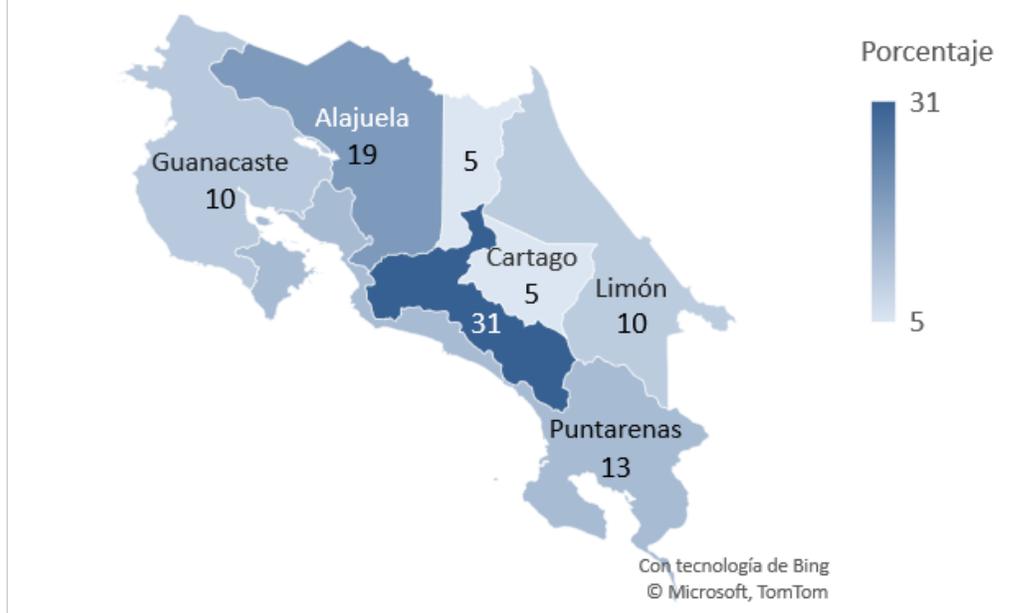
### 7.3. Breve sinopsis estadística de algunas variables relevantes de los casos recibidos en la Defensoría de los Habitantes durante el 2021

#### 7.3.1. Perfil sociodemográfico

Durante el 2021, la Defensoría de los Habitantes recibió un total de 34,161 denuncias interpuestas por habitantes. De ellas la tercera parte, un 31%, proviene de la provincia de San José y la quinta parte, un 19%, procedente de Alajuela; ambas provincias agrupan el 50% del total de denuncias recibidas.

En tercer lugar, se encuentran las denuncias recibidas de Puntarenas con un 13%, seguidos por Guanacaste y Limón con un 10% cada una. Dos provincias, Heredia y Cartago, muestran el menor número de denuncias recibidas durante el año con un 5% cada una.

**Gráfico 1**  
**Porcentaje de registros por provincia**  
**Datos 2021**

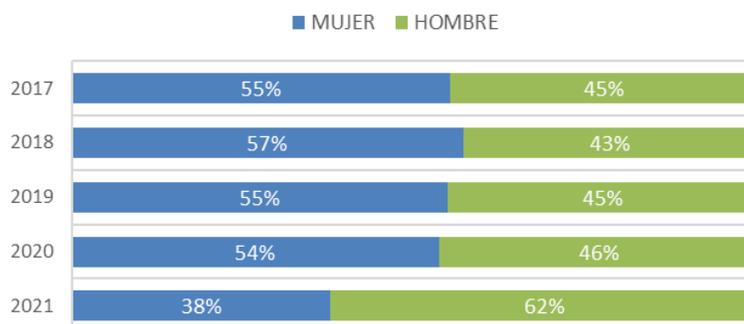


El caso de Heredia y Cartago llama la atención, porque son las únicas provincias que no cuentan con oficinas regionales en algún lugar de su geografía, aspecto que explica el bajo índice de denuncias recibidas en estas provincias. Sin embargo, este análisis ha llevado a la Defensoría a plantear la posibilidad de dar el servicio de recepción de denuncias en estas provincias, por lo cual en el 2022 se instauró la Sede Regional Central, para dar un servicio ambulatorio en diferentes localidades de la Gran Área Metropolitana. Actualmente se está en busca de espacio en la provincia de Cartago y se planea buscar espacios en otros cantones de Heredia y Alajuela. Adicionalmente, es importante mencionar que la Ley 7319 permite que la Defensoría solicite espacios, sin costo, en instituciones públicas para dar el servicio de la Defensoría.

De las 34,161 denuncias recibidas, en cuanto al análisis por sexo, el comporta-

miento de los datos para el 2021 evidencian que el 62% fueron interpuestas por hombres y el 38% por mujeres. El crecimiento en la denuncias recibidas por hombres, es probable que esté relacionado a factores de la coyuntura nacional como el desempleo y la pandemia, entre otros.

**Gráfico 2**  
**Comportamiento por sexo últimos 5 años**  
**Datos 2017- 2021**

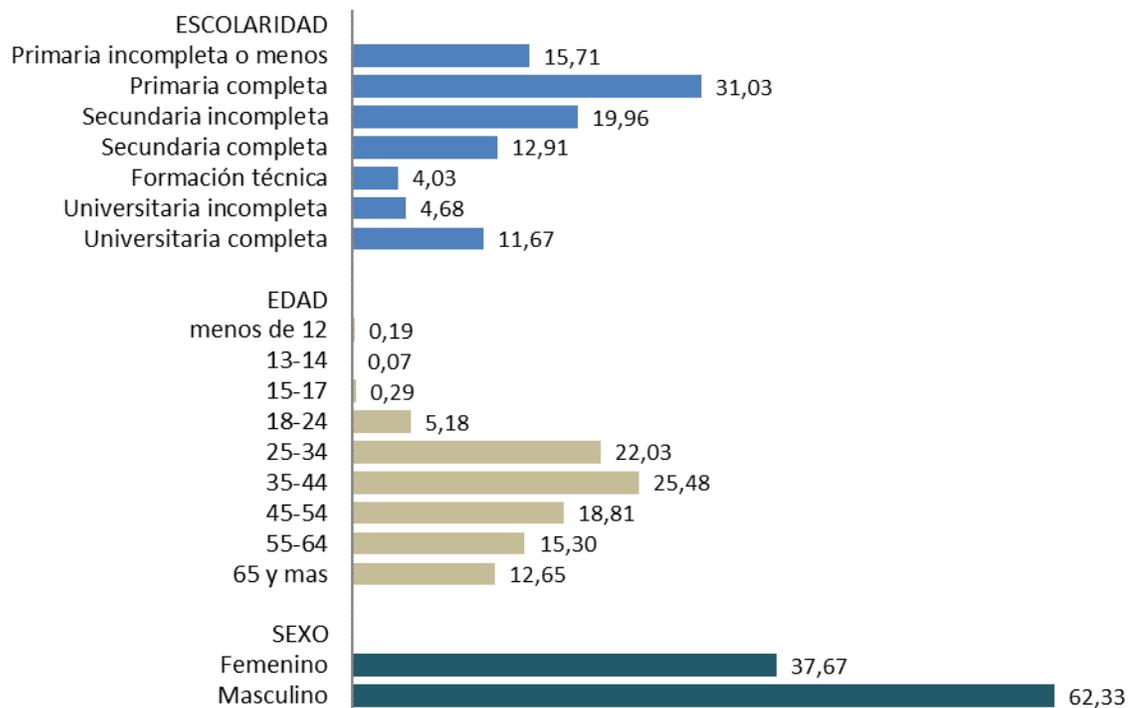


Fuente: DHR, Dirección de Planificación Institucional, Sistema de Gestión Documental

El gráfico 3 muestra, con diferentes niveles de desagregaciones, el comportamiento de la demanda de los servicios de la defensoría por rango de edad, nivel educativo y sexo, de manera que la lectura conjunta permite obtener algunos rasgos relevantes de las personas que acudieron a la Defensoría en el 2021.

revelador, ya que de cada tres personas que acuden a la institución, dos no han terminado la secundaria; y de cada dos, una no ha concluido la primaria. Lo anterior indica que las personas con bajo nivel educativo (secundaria incompleta o menos) acuden en mayor proporción a la Defensoría.

**Gráfico 3**  
**Porcentaje de registros según características sociodemográficas**  
**Datos 2021<sup>1</sup>**



Fuente: DHR, Dirección de Planificación Institucional, Sistema de Gestión Documental

Nota\1: El cálculo de los porcentajes se realizó eliminando los subregistros, para los valores de educación y sexo 13% aprox, en cuanto a escolaridad fue de un 50%

Al analizar los datos recopilados<sup>5</sup> de las denuncias por nivel de escolaridad, se concluye que más de la mitad de las personas que acudieron a la defensoría poseen como máximo primaria completa (15,71% incompleta y 31,03% concluida). Es decir, se trata de un nivel de escolaridad bajo y, si a este dato se le agrega quienes no han concluido la secundaria, el porcentaje se incrementa al 66,7%. Este resultado es

Al desagregar el total de denuncias recibidas por grupo de edad, las personas ubicadas en el rango de 35-44 años son las que acuden en mayor cantidad a la Defensoría, aunque la población entre 25-34 años y 45-54 años, se encuentran muy cerca. Las personas entre 35 y 54 años de edad, en un 66,3%, son las que más hacen uso de los servicios de la Defensoría.

<sup>5</sup> Para el año 2021 los datos recogidos de nivel de escolaridad se lograron en un 50% de los registros de intervención recibidos, el análisis se realiza de los datos existentes.

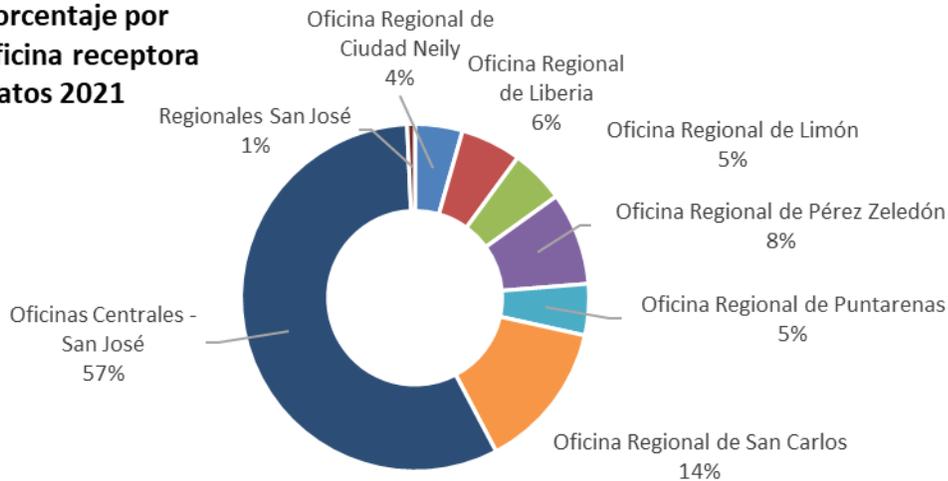
### 7.3.2. Composición geográfica y formas de recepción de denuncias

Si analizamos las denuncias recibidas por oficina receptora, tenemos que del 100% de las denuncias recibidos durante el 2021, en la sede central se recibió el 57%; mientras que las Oficinas Regionales (OR) -en conjunto- recibieron el 43%.

para brindar mayor acceso a la población como el formulario web y WhatsApp.

En cuanto a un análisis por cantones se procede a la desagregación de los registros de intervención, recibidos durante el 2021 en donde se observa que en los diez cantones con mayor cantidad de denuncias presentadas se concentra más del 55% del total de las denuncias recibidas.

**Gráfico 4**  
**Porcentaje por oficina receptora**  
**Datos 2021**



Fuente: DHR, Dirección de Planificación Institucional, Sistema de Gestión Documental

En el año 2020, debido a la pandemia del COVID 19, la institución debió adaptarse a nuevas formas de trabajo e implementar nuevas estrategias para la recepción de denuncias mediante otros medios, ya que el principal medio de recepción a lo largo de los años había sido el personal. A partir del 2019, se fortaleció la recepción telefónica pasando de tener dos agentes telefónicos a tener de forma permanente entre 8 y 16 agentes; integrando tanto a las diferentes Oficinas Regionales en conjunto con la Sede Central en una sola plataforma tipo call center de atención a nivel nacional.

Durante el 2021, más del 10% provinieron de Pérez Zeledón seguido del Cantón Central de Puntarenas con casi el 9% y el Cantón Central de Alajuela con casi el 7%.

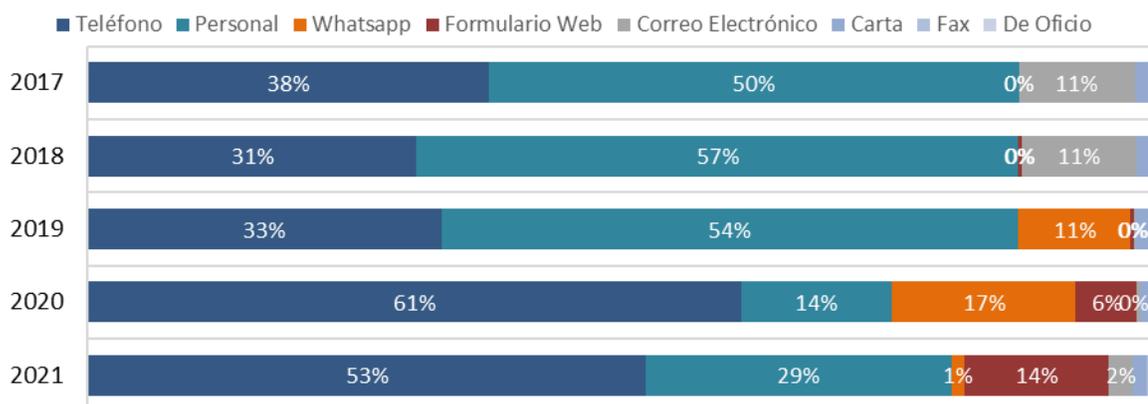
El cuadro 1 muestra la distribución por cantón, en la recepción de las denuncias recibidas. Durante el 2021, más del 10% provinieron de Pérez Zeledón seguido del Cantón Central de Puntarenas con casi el 9% y el Cantón Central de Alajuela con casi el 7%.

### 7.3.3 Entidades, derechos y hechos violatorios más denunciados

Como se observa en el gráfico 5, el comportamiento del registro de denuncias de forma personal se ha visto invertido en relación a la recepción mediante la central telefónica, además de la implementación de nuevas herramientas digitales

El cuadro 2 permite identificar las entidades más denunciadas durante el 2021. De cada seis denuncias, una de ellas está vinculada con el IMAS. Este hecho viene a reafirmar el perfil de la persona denunciante, ya que en la actual coyuntura

### Gráfico 5 Comportamiento de los últimos 5 años de las formas de recepción Datos 2017-2021



Fuente: DHR, Dirección de Planificación Institucional, Sistema de Gestión Documental

económica, donde los niveles de pobreza y desempleo no evidencian tendencias de mejora que se sostengan en el tiempo, las personas con menores niveles educativos son las más afectadas por estas dos variables y tienden a asistir a estas instituciones en procura de ser incorporados ya sea en algún programa asistencial o subsidio que les permita paliar las dificultades económicas por las que atraviesan.

En segundo y tercer lugar se encuentra la Caja Costarricense del Seguro Social y el Centro de Atención Institucional Jorge Arturo Montero Castro respectivamente, dos instituciones muy relacionadas en la atención de la población privada de libertad, comportamiento altamente relacionado con el caso del distrito de San Rafael en Alajuela, ya que la mayoría de las denuncias provienen de los Centros de Atención Institucional<sup>6</sup> ubicados en ese lugar. De las denuncias presentadas por la población privada de libertad el 55% son del derecho a la salud, específicamente la denegación, deficiencia o mal trato en la prestación del servicio de salud.

Más allá de que como país, Costa Rica sea reconocido como referentes mundiales en salud y educación primaria, lo cierto

### Cuadro 1

#### Cantones que presentaron la mayor cantidad de denuncias en el año 2021

#	CANTONES	2021	%
1	Pérez Zeledón	3549	10,4%
2	Alajuela	3010	8,8%
3	Puntarenas	2319	6,8%
4	San José	2162	6,3%
5	San Carlos	1887	5,5%
6	Liberia	1637	4,8%
7	Limón	1508	4,4%
8	Desamparados	1178	3,4%
9	Pococí	981	2,9%
10	Cartago	677	2,0%
11	Goicoechea	602	1,8%
12	Heredia	503	1,5%
13	Buenos Aires	452	1,3%
14	Corredores	437	1,3%
15	Tibás	406	1,2%

Fuente: Dirección de Planificación y Desarrollo Institucional con datos del Sistema de Gestión Documental Defensoría de los Habitantes

es que la institucionalidad al ser amplia, genera una serie de superposiciones que no impiden articular esfuerzos y mejorar en eficiencia y eficacia el cumplimiento de los derechos humanos. De hecho, la falta de coordinación provoca –desde

<sup>6</sup> Conocido popularmente como La Reforma.

## Cuadro 2

### Entidades más denunciadas. Datos 2021



Fuente: Dirección de Planificación y Desarrollo Institucional con datos del Sistema de Gestión Documental Defensoría de los Habitantes

hace muchos años- que varias entidades realicen las mismas funciones, lo hace que se requiera la intervención de más de una institución para atender peticiones específicas de las personas. Claramente, esta duplicidad de funciones atrasa y agrava la situación de violación de derechos humanos.

Claramente, esta duplicidad de funciones atrasa y agrava la situación de violación de derechos humanos.

Lo anterior se evidencia en el gráfico N°6, donde se ilustra la composición, por derecho y hecho violatorio de las denuncias recibidas durante el 2021 y al mismo tiempo, permite identificar que cinco derechos concentran más del 75% de los denunciados. el Derecho a la Eficiencia en la Prestación de los Servicios Públicos es el más denunciado, ya que de cada tres denuncias que recibe la Defensoría, una se encuentra relacionada con esta categoría.

Este tema no es nuevo, lo hemos indicado por años; y pese a ello, la gestión administrativa del sector público sigue incumpliendo los principios de Buen Gobierno<sup>7</sup>, sigue sin ser capaz de cumplir con los estándares deseables y adecuados de derechos humanos que exige un Estado de Derecho, democrático como el costarricense. Si bien, a lo largo de los años, se notan algunos avances en aspectos importan-

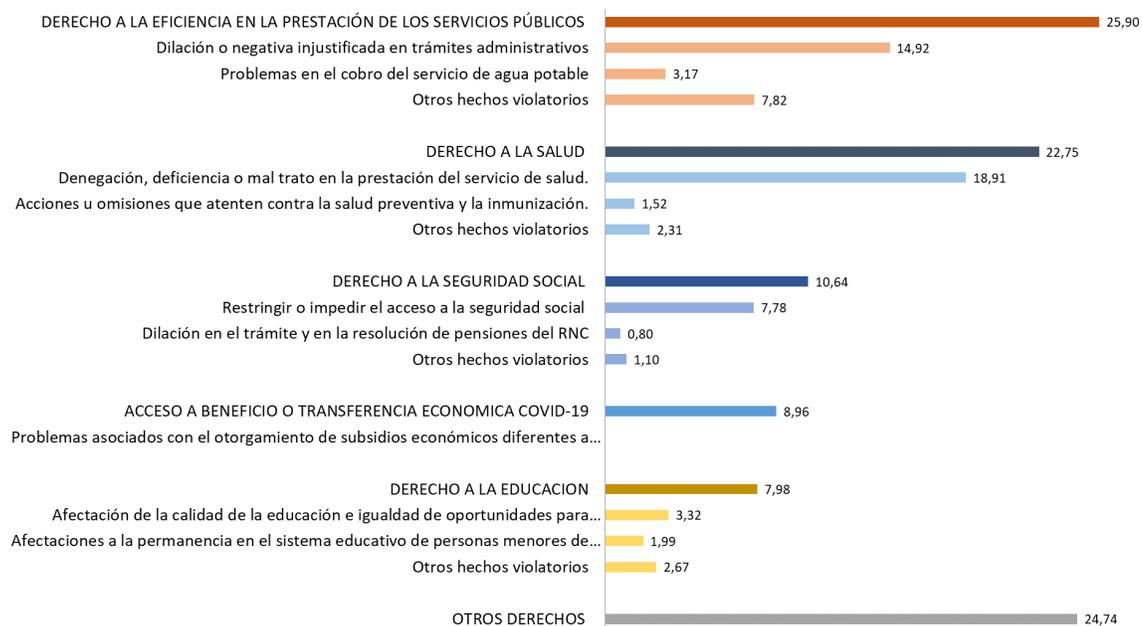
tes –en muchos casos resultan aislados y cortoplacistas-.

La Defensoría de los Habitantes, año tras año, ha venido evidenciando que el país, a pesar de adoptar una serie de principios de buena administración, se encuentra aún muy lejos de una gestión eficiente y más bien, caracterizándose por permanecer en el tiempo una serie vulneraciones de los derechos humanos, mismas que se ven profundizadas por la pandemia del COVID-19, el alto desempleo que afecta a un importante segmento de la población, la pobreza estructural que persiste a pesar de los diferentes programas para atacarla, la creciente desigualdad que ha vuelto a Costa Rica uno de los países más desiguales de América Latina, la exclusión de los beneficios del crecimiento económicos de importantes sectores de la población que se encuentran en condición y situación de vulnerabilidad. Todos y cada uno de los aspectos que la Defensoría, como Institución Nacional de Derechos Humanos; ha venido exponiendo y denunciando a lo largo del tiempo ante distintas autoridades parlamentarias.

<sup>7</sup> Eficiencia, eficacia, legalidad, justicia, participación y transparencia, según PNUD.

**Gráfico 6**

**Porcentaje de SI segun derechos y hechos violatorios mas vulnerados**



Nota: Se excluyen las SI que no registran tipo de derecho y tipo de derecho privado.  
Nota: Los porcentajes están calculados con respecto al total de SI que registran derecho.  
Fuente: DHR, Dirección de Planificación Institucional, Sistema de Gestión Documental



CAPITULO 2



# 1 FIN DE LA POBREZA



De acuerdo con la más reciente Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2021), las regiones Pacífico Central, Huetar Caribe y Huetar Norte, no varían significativamente respecto al porcentaje de hogares en pobreza total estimado del año anterior; en tanto la cifra de pobreza extrema cambia estadísticamente en las tres regiones. En el caso de la Región Pacífico Central, el total de pobreza es de 30.9 %, el segundo más alto desde el 2010, únicamente superado por la estimación del 2020 (34.7 %). En esta región, la pobreza extrema disminuyó 2.9 puntos porcentuales, pasando de 11.3 % en el 2020, a 8.4 % en el 2021.

Mientras tanto, la pobreza total en las regiones Huetar Caribe y Huetar Norte es de 32.4 % y 31.9%; en ambas éste es el nivel de pobreza más alto desde el 2010. Con respecto a la pobreza extrema, en ambas regiones hay un aumento estadísticamente significativo, de 2.2 puntos porcentuales en la Huetar Caribe y de 3.1 puntos porcentuales en la Huetar Norte. En la Región Huetar Caribe, la estimación de este año (10.4 %) es la segunda más alta desde el 2010, superada por la observada en el 2015 de 11%, mientras para la Huetar Norte la cifra del 2021 es la más alta reportada en toda la serie ENAH, con 12.9 %.

Por su parte, la Región Brunca presenta un comportamiento bastante diferente con

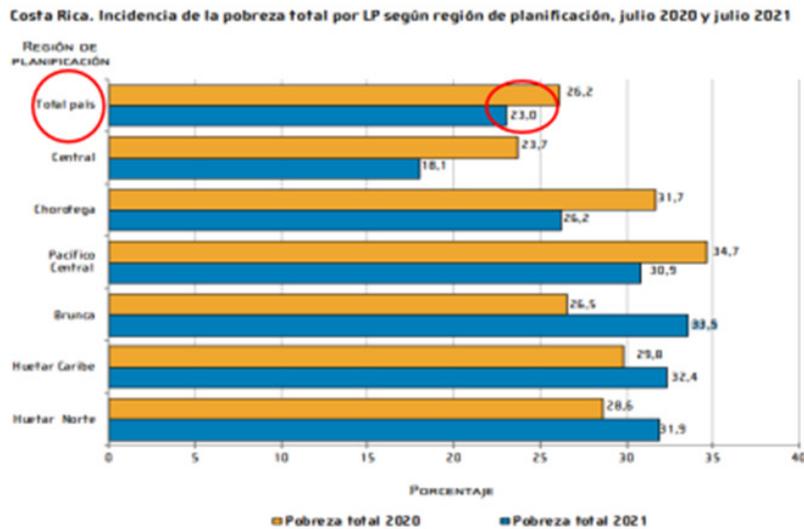
respecto a las otras regiones: es la única región con un aumento estadístico tanto en la pobreza extrema como en la pobreza total. Ambos casos corresponden a la mayor variación experimentada entre las regiones; además, se ubica como la región con el mayor nivel de pobreza total en el 2021. El porcentaje de hogares en pobreza del 2021 en la Región Brunca es de 33.5 %, lo cual corresponde a un aumento de 7.0 puntos porcentuales con respecto al 2020, cuando se ubicó en 26.5 %. Por su parte, la pobreza extrema se estima en 10.2 %, lo que equivale a un aumento de 4.3 puntos porcentuales.

Asimismo, es claro que la pobreza en todas y cada una de estas regiones está por encima del promedio nacional del 18% para el año 2021, lo cual confirma la desigualdad geográfica advertida por la Defensoría en años anteriores<sup>1</sup>

Para el año 2021, el ingreso promedio en los hogares del país aumentó un 11.2%. A pesar de ese crecimiento, los hogares de las regiones Brunca y Huetar Norte tuvieron un descenso en sus ingresos, mientras que el aumento en los ingresos en las demás regiones no fue suficiente para llevar la pobreza a su nivel pre pandemia, el cual se ubicaba, en promedio, alrededor del 20%. Destaca, además, la situación de la Región Caribe, cuyos ingresos aumentaron

<sup>1</sup> Véase Informe Anual 2020-2021

**Figura 1**  
Comparación de la pobreza por región, años 2020 y 2021



Fuente: ENAHO, 2021, INEC. El resaltado no es del original

en un 4.8%, pero la pobreza aumentó en casi un 3%, poniendo en evidencia los problemas de desigualdad que pueden estar aquejando a esta región.

Las familias en condición de pobreza o riesgo social, requieren del apoyo del Estado a través de los programas selectivos asistencia y promoción social, como es el caso de todos los programas del Instituto Mixto de Ayuda Social, subsidios de la Red de Atención Progresiva para el cuidado integral de las personas adultas mayores del Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor, Programas Pobreza y Discapacidad y Promoción de la Autonomía Personal de las Personas con Discapacidad del Consejo Nacional de

la Persona con Discapacidad, Régimen No Contributivo de Pensiones de la Caja Costarricense de Seguro Social, entre otros; siendo los casos del IMAS y la Caja Costarricense de Seguro Social, a través del Régimen No Contributivo de Pensiones, los que más denuncias generan ante la Defensoría de los Habitantes.

Adicionalmente, el alto nivel de pobreza y el aumento en la cantidad de familias en esta condición, genera una mayor demanda de programas de asistencia social-principalmente de los programas de bienestar familiar y desarrollo educativo que brinda el Instituto Mixto de Ayuda Social en las regiones en las que la Defensoría tiene presencia mediante sus oficinas re-

**Figura 2**  
Crecimiento del ingreso por hogares según la región.

Costa Rica. Ingreso neto promedio por hogar, ingreso per cápita del hogar y variación por año según región de planificación, julio 2020 y julio 2021  
[En colones corrientes]

Región de planificación	Ingreso V promedio por hogar			Ingreso V per cápita del hogar		
	2020	2021	Variación	2020	2021	Variación
Total país	891 934	991 568	11,2	326 483	375 527	15,0
Central	1 034 342	1 177 592	13,8	376 794	448 191	18,9
Chorotega	687 012	778 436	13,3	236 600	289 679	22,4
Pacífico Central	628 907	751 869	19,6	241 606	280 103	15,9
Brunca	666 066	627 852	-5,7	272 236	265 708	-2,4
Huetar Caribe	644 673	675 797	4,8	233 088	240 012	3,0
Huetar Norte	687 810	636 934	-7,4	246 499	223 420	-9,4

1/ Ingresos con imputación de valores no declarados y con ajuste por subdeclaración.

Fuente: ENAHO, 2021, INEC. El resaltado no es del original

gionales. La incapacidad institucional del gobierno para atender esta demanda, tanto en lo que se refiere a la disponibilidad presupuestaria, como a la capacidad instalada para atender todas las solicitudes de beneficio económico, hace que se disparen las inconformidades en la prestación del servicio, y que por ende las y los habitantes recurran de manera más frecuente a la Defensoría de los Habitantes en busca de soluciones.

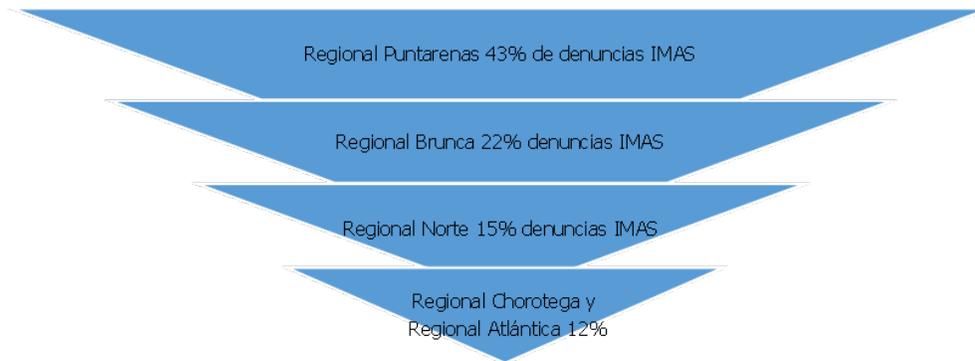
En el caso del IMAS, las denuncias y violaciones de los derechos de los y las habitantes se presentan en dos fases: Fase 1: **la solicitud de una cita a través del centro de llamadas (call center)**, y demás medios habilitados por la institución para la presentación de nuevas solicitudes de apoyo económico, y/ o la aplicación y renovación de la Ficha de Inclusión Social (FIS), la cual es necesaria para determinar la

clasificación socioeconómica, así como la priorización para la selección de personas u hogares beneficiarios de los programas.

En relación con el call center, las personas experimentan diversas limitaciones; en particular, es común que no consigan que les ingrese la llamada, agotando todo el saldo de sus líneas celulares o que, consiguiendo comunicarse con un operador, se les indique que no hay cupo en la Unidad Local de Desarrollo Social (ULDS) en la que la persona requiere ser atendida. Esto implica otro aspecto generador de exclusión, la posesión de un teléfono celular; lo cual, tratándose de población en pobreza y dado que la telefonía pública es prácticamente inexistente, impide que gran parte de esta población acceda al sistema anteriormente mencionado.

La segunda fase se presenta cuando **las personas usuarias ya lograron obtener**

**Figura 3**  
**Porcentaje de denuncias tramitadas contra el IMAS en cada Oficina Regional de la Defensoría**



Fuente: Elaboración propia con base en Datos del Sistema de Gestión Documental, DHR

**una cita.** En esta fase se denuncia falta de información, plazos excesivos e incertidumbre en cuanto al trámite que se le está dando a la solicitud de beneficios, sin que haya definición del tiempo en que deberá esperarse para la resolución de lo solicitado, en el caso de que exista contenido presupuestario para otorgarle el beneficio. Las dificultades que enfrentan las personas que buscan los servicios del IMAS se extienden incluso a su Contraloría de Servicios, la cual no ha logrado incidir

en el mejoramiento del servicio brindado ni en la disminución de las quejas, en el tanto solamente se ha argumentado que la disponibilidad de citas depende de la "demanda del servicio" y la capacidad del IMAS de cada localidad para atenderla, por lo que dicho departamento no tiene la facultad de gestionar u otorgar citas y/o beneficios.

Esta problemática se ha presentado con mayor intensidad en la Regional de

Puntarenas (43 % de las denuncias fueron contra el IMAS), seguido por la Regional Brunca con un 22% de denuncias contra dicha institución.

Durante el año 2021, en medio de la pandemia por COVID-19 que afrontó el país, una de las poblaciones más afectadas fue la conformada por las mujeres jefas de hogar que, en muchos casos, han visto cómo cesaron sus fuentes de trabajo y, en otros, cómo sus contratos laborales fueron suspendidos. En estos escenarios, las mujeres no tienen posibilidad de ayudas estatales más que las otorgadas por el Instituto Mixto de Ayuda Social.

Todos los obstáculos anteriormente señalados, hacen que las mujeres tengan mayor dificultad para atender sus necesidades y las de sus dependientes más básicas. Así es que el Estado sigue adeudando a esta población, condiciones mínimas para el desarrollo efectivo de sus derechos, acrecentando su exclusión social, incidiendo en el incremento de la pobreza que aflige y aqueja a los hogares de estas mujeres. La Defensoría se ha pronunciado sobre la necesidad que el Estado formule políticas públicas específicas a largo plazo a través de planes de acción en materia de reducción de la pobreza, con la implementación de acciones afirmativas dirigidas a las jefas de hogar, que generen más oportunidades para mejorar su calidad de vida, por medio de la provisión de herramientas, a través de la capacitación, desarrollo de habilidades, educación, acceso de recursos económicos y fuentes de trabajo formal; lo que las proveería con el empoderamiento económico para una vida plena, digna y libre de toda carencia.

En el caso de la **CCSS-RNC**, se han recibido numerosas denuncias de personas que enfrentan dilación excesiva para se resuelvan oportunamente las solicitudes de pensiones del RNC. Y aún en el caso de que se obtenga un análisis positivo de dicha solicitud de pensión, el beneficio no se concreta por las limitaciones presu-

puestas que argumenta la CCSS, lo que hace que el otorgamiento del beneficio se limite a la cantidad de pensiones que cada sucursal puede aprobar por mes y que existan personas que deben esperar más de 1 año para ver materializada su expectativa de beneficio.

Además, en otras situaciones vinculadas con el acceso a la seguridad social, como el acceso al seguro por el Estado, dicho tipo de aseguramiento se suspende con base en información del SINIRUBE, la cual indica que la persona no se encuentra en condición de necesidad, por lo que las áreas de salud solicitan que el o la solicitante vaya al IMAS a solicitar una copia de su FIS. Sin embargo, para que se le brinde copia de este documento, se les pide de igual forma solicitar una cita de atención por medio del *call center*, por lo que se quedan sin el seguro y sin ayuda social, lo cual acrecienta el problema al no contarse con acceso a la atención médica y a medicamentos para enfermedades crónicas en la mayoría de casos.

Gran parte de las denuncias que se realizan contra la CCSS por solicitudes de pensión del Régimen No Contributivo, corresponden a personas que presentan algún tipo de discapacidad. Personas pertenecientes a este grupo de población vulnerable presentaron durante el 2021, 321 denuncias, de las cuales 178, equivalente a un 55%, se refirieron a la violación a su derecho de acceso a la Seguridad Social, siendo la mayoría relacionadas con la tramitación de pensiones en el mencionado régimen.

Las pensiones del Régimen No Contributivo son beneficios que se otorgan a personas que se encuentran en situación de pobreza y que, o no cotizaron para el régimen jubilatorio que les hubiese correspondido, o cotizaron para el mismo en forma insuficiente. La cantidad de denuncias recibidas en la Defensoría por problemas en el trámite de este tipo de pensiones, evidencia que un número importante de

personas con discapacidad están por debajo de la línea de la pobreza.

La situación de pobreza de las personas con discapacidad no solamente es un problema de falta de ingresos, sino de necesidades insatisfechas. Las y los miembros de este segmento de la población cuentan con necesidades derivadas de la discapacidad, entre las que se pueden mencionar productos de apoyo (sillas de ruedas, andaderas, bastones, audífonos, procesadores de voz, suministro de pañales, etc.), accesibilidad (cuando una persona adquiere una discapacidad, en ciertas ocasiones tienen que hacer modificaciones en su residencia, como ampliación de puertas o de servicio sanitario, inversión en el transporte para ir a los centros educativos, laborales o de salud) y servicios de apoyo (la asistencia personal, la interpretación en lenguaje de señas, etc.).

Según la Encuesta Nacional sobre Discapacidad (ENADIS), las personas con discapacidad se encuentran ubicadas entre los sectores de la población con menos recursos económicos. Dicha encuesta indica que cerca del 53% del total de las PeSD (personas con discapacidad) se ubican en los quintiles I y II, es decir, el 40% de los hogares con menores ingresos agrupa alrededor de la mitad de la población con discapacidad, mientras que la población sin discapacidad agrupa alrededor del 37% de las personas.

A pesar de que el Objetivo de Desarrollo Sostenible N° 1 no menciona ninguna meta relacionada con el tema de discapacidad, la información anterior pone de manifiesto la urgencia de incluir a las personas que presentan esta condición dentro de los programas de lucha contra la pobreza y de incorporar la misma como un componente en los instrumentos de medición de dicha condición.

El artículo 28 de la Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, ratificada mediante la

Ley N° 8661 del 7 de agosto del 2006, en su párrafo 2° inciso c), señala que entre las medidas que deben de implementar los Estados para proteger y promover el ejercicio del derecho de las personas con discapacidad a la protección social, se encuentra: “Asegurar el acceso de las personas con discapacidad y de sus familias que vivan en situaciones de pobreza a asistencia del Estado para sufragar gastos relacionados con su discapacidad, incluidos capacitación, asesoramiento, asistencia financiera y servicios de cuidados temporales adecuados”.

Cabe destacar del fragmento anteriormente transcrito, que se reconoce que las personas con discapacidad cuentan con necesidades adicionales y que los Estados deben tomar esto en cuenta a fin de ayudar a sufragar los gastos derivados de dichas necesidades.

En cuanto a los desafíos-país en el tema, desde el Informe Anual de Labores 2015-2016, la Defensoría de los Habitantes consideró la hipótesis de un inadecuado direccionamiento de los recursos para combatir la pobreza, que explicara, al menos en parte, el por qué no ha disminuido a pesar de la importante inversión social realizada en los últimos años (para 2015 ascendía al 13,2% del PIB), y advirtió que el sistema de protección social exhibía desarticulación y duplicidades, por todo lo cual propugnó conformar “*un sistema de Protección Social que coadyuve a realizar el Derecho Humano al Desarrollo*” y que “*tenga a la cabeza un ente rector encargado de dictar las políticas públicas y del proyecto-país que se requieren para alcanzar el cumplimiento de los ODS*” (Defensoría de los Habitantes, 2016: 21 y 52)

A partir de tales reflexiones, en el año 2017 se emprendió una investigación desde la Dirección de Gobernanza Pública de la Defensoría, con el propósito de analizar la gobernanza del sector estatal encargado de atender el problema de la pobreza en

Costa Rica (expediente N° 242295-2017-SI). El resultado de dicha investigación formuló 4 recomendaciones principales al Presidente de la República y varios ministros y ministras, con los siguientes resultados al día de hoy:

- Se reasignó la rectoría del sector encargado de atender la pobreza, retirándosela al Presidente del IMAS –como en anteriores gobiernos- y asignándosela al MTSS, como establece el ordenamiento jurídico.
- Se reformó el Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo y desapareció el Consejo Presidencial Social, con lo cual se suprimieron las competencias sin sustento legal que le fueron asignadas en la Administración 2014-2018 en relación con el combate a la pobreza.
- Se emitió el Plan Nacional Sectorial del Sector Trabajo, Desarrollo Humano e Inclusión Social, una obligación también pendiente de cumplir desde el año 2013, que revelaba la ausencia de planificación por parte de la rectoría sectorial encargada de luchar contra la pobreza.
- Se emitió el Plan Estratégico Nacional, un instrumento de planificación para períodos no menores de 20 años que debe expresar los objetivos, políticas, metas y lineamientos para alcanzar la visión de futuro sobre el desarrollo del país. El PEN, presentado por la entonces Ministra de Planificación el 19 de abril de 2022, aún está pendiente de ser publicado como Decreto Ejecutivo y contiene 109 intervenciones específicas, cuyas inversiones involucran proyectos de infraestructura, iniciativas de política pública, planes y programas, organizadas en cinco ejes temáticos: Inclusión Social, Capital Humano e Innovación, Infraestructura y Conectividad, Desarrollo Económico y Descarbonización.

Entre los desafíos que subsisten en esta materia, el primero es examinar si el PEN recién emitido responde al Enfoque Basado

en Derechos Humanos, que entre otras cosas prevé una nutrida participación de actores sociales, políticos y productivos en la construcción de estrategias de desarrollo de largo plazo; calibrar la voluntad política de la nueva administración para adscribir sus programas de gobierno a la ruta marcada para las próximas décadas; el fortalecimiento orgánico del MTSS como rector del combate a la pobreza y la emisión de políticas públicas específicas y sus planes de acción para luchar contra este flagelo; de todo lo cual, la Defensoría estará especialmente pendiente con ocasión del cambio de mando del gobierno en este 2022.

Asimismo, en cuanto a la igualdad de derechos a los recursos económicos, el acceso a servicios básicos, la propiedad y el control de las tierras, la Defensoría ha dado seguimiento a las acciones realizadas por el Poder Ejecutivo para el efectivo cumplimiento de la Ley N° 9221, "*Ley marco para la declaratoria de zona urbana litoral y su régimen de uso y aprovechamiento territorial*"; especialmente, en lo que corresponde a la verificación de las acciones y medidas administrativas implementadas por la Comisión Interinstitucional de Zonas Urbanas Litorales (CIZUL).

Dicha ley fue concebida como una normativa que beneficiaría a las poblaciones ubicadas en las zonas costeras, reconociendo la problemática que afecta a los habitantes de la zona marítimo-terrestre, el desorden administrativo existente y la ausencia de una política clara respecto a estas áreas, que equilibre la protección del ambiente con el desarrollo integral de las poblaciones locales. Además, establece que el ordenamiento de la zona marítimo-terrestre no debería conllevar necesariamente el desalojo de las personas que durante décadas han ocupado estas áreas ni la demolición de las obras que han construido; por lo que la Asamblea Legislativa, de manera paralela, también aprobó la Ley N° 9242 "*Ley para la regulación de*

las construcciones existentes en la Zona Restringida de la Zona Marítimo-Terrestre”.

Pese a lo anterior, la Defensoría mantiene el señalamiento de que, a la fecha, esas modificaciones no han significado un mejoramiento en las condiciones de vida para los pobladores de las zonas costeras; los cuales, en su gran mayoría, son de escasos recursos y se encuentran en condiciones de pobreza y pobreza extrema.

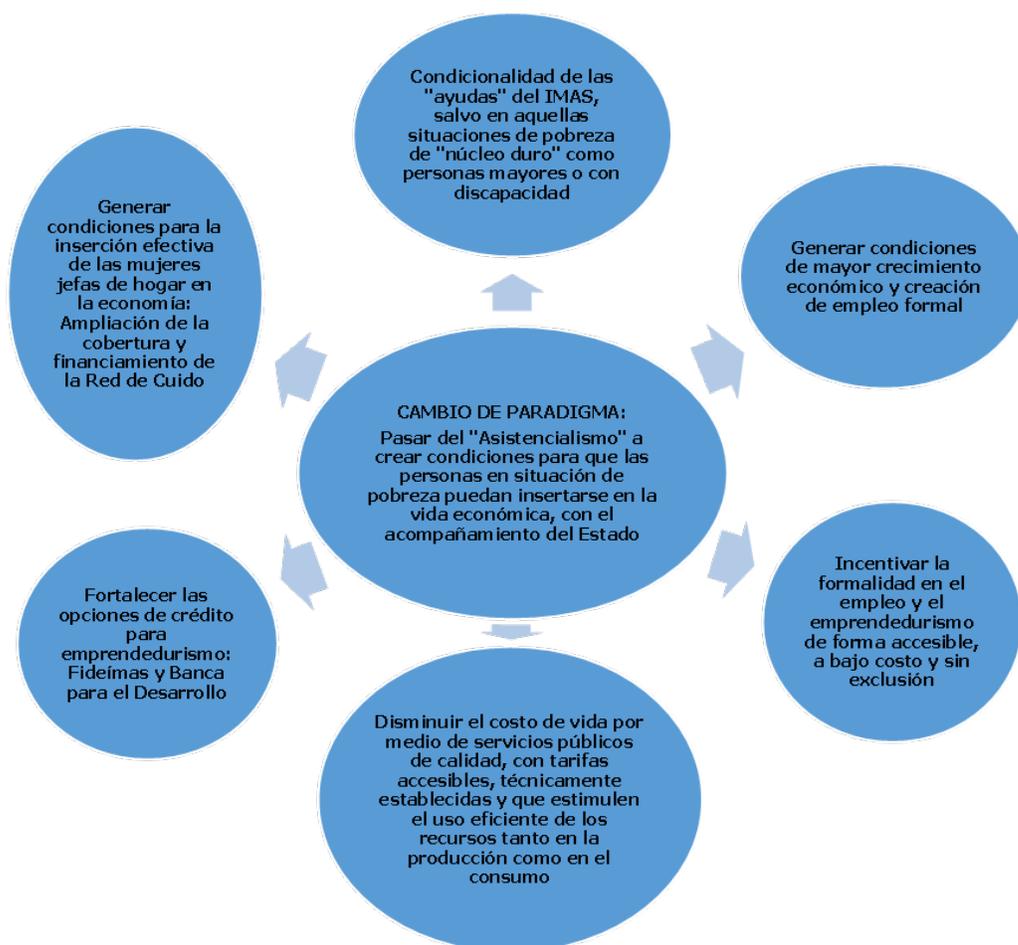
Ahora bien, desde la entrada en vigencia de la Agenda 2030, la Defensoría ha advertido al país sobre el hecho de que si durante alrededor de dos décadas, la pobreza estuvo estancada en el 20% a pesar de la enorme inversión de recursos en políticas y programas para su combate

(situación pre pandemia), ¿cómo se esperaría alcanzar las ambiciosas metas del ODS N° 1?

A partir de ese momento, en diferentes estudios e investigaciones estructurales, este Órgano Defensor ha evaluado diferentes aspectos de la institucionalidad nacional en materia de pobreza, lo cual le ha permitido señalar la necesidad de cambios profundos en las estrategias del país para el combate de la pobreza con miras al cumplimiento de las metas del ODS N° 1. Esos planteamientos se ilustran en la siguiente figura.

Paralelamente, a partir del punto de vista de la arquitectura y funcionamiento de la institucionalidad responsable del combate

**Figura 4**  
**Cambios estructurales necesarios para avanzar hacia el cumplimiento del ODS N°1**



Fuente: Elaboración propia con base en informes con recomendaciones del Programa Pobreza y Exclusión de la DHR

a la pobreza, desde la entrada en vigencia de la Agenda 2030, la Defensoría ha advertido sobre la necesidad de cambios y reformas tanto a nivel normativo como organizacional:<sup>2</sup>

- Revisión de la arquitectura, rectoría y estructura de esa institucionalidad
- Revisión y racionalización de los procedimientos para el otorgamiento de beneficios o ayudas, a la luz de los principios del debido proceso y el derecho de defensa, en particular en lo relativo al SINIRUBE y a la calificación del estado o situación de pobreza
- Revisión del funcionamiento y la lógica de operación del "Call Center" del IMAS
- Dotación de mayores recursos para las pensiones del RNC para personas mayores en situación de pobreza, así como una revisión de la lógica con la que se establecen sus metas de cobertura con miras a la universalización
- Revisión de los procesos del IMAS para la atención de personas en situación de pobreza, con el fin de adecuar tales procesos a la idiosincrasia y particularidades regionales, como en el caso del Caribe costarricense

En relación con ese último planteamiento, además de situaciones que generan problemáticas comunes ante el IMAS y la CCSS, la experiencia de la Defensoría en las zonas donde tiene sedes regionales<sup>3</sup>,

2 Ídem

3 Las competencias territoriales de cada una de las Oficinas Regionales de la Defensoría es la siguiente:

**Sede Regional Atlántica:** los seis cantones de la provincia de Limón (Guácimo, Limón, Matina, Pococí, Siquirres y Talamanca)

**Sede Regional Brunca:** Buenos Aires, Osa, Pérez Zeledón.

**Sede Regional Chorotega:** los once cantones de la provincia de Guanacaste (Abangares, Bagaces, Cañas, Hojancha, La Cruz, Liberia, Nandayure, Nicoya, Santa Cruz y Tilarán)

**Sede Regional Norte:** Guatuso, Los Chiles, Río Cuarto de Grecia, San Carlos, San Isidro de Peñas Blancas, Upala y Zarcero

**Sede Regional Pacífico Central:** Aguirre, Esparza, Garabito, Montes de Oro, Orotina, Parrita, Puntarenas (cantón) y San Mateo.

muestra que cada zona geográfica puede presentar situaciones particulares:

- **Puntarenas:** Alta demanda y dependencia de las ayudas del IMAS, en comparación con otras regiones<sup>4</sup>
- **Brunca:** Afectaciones a la permanencia en el sistema educativo de Personas Menores de Edad y Adultas Jóvenes por retraso en la aprobación de Becas del Programa Avancemos, desatención de referencias institucionales, la dilación en el análisis de solicitudes y la falta de pago de beneficios aprobados.
- **Atlántica:** La oficina regional recibe relativamente pocas denuncias contra el IMAS, a pesar del nivel de pobreza de la región. Esto puede ser explicado por la desinformación y desconfianza de los habitantes hacia la institucionalidad pública, a tal grado de que no solicitan las ayudas con tanta frecuencia como en otras regiones.<sup>5</sup> En contraposición, muchas personas de escasos recursos se acercan a la DHR solicitando asesoría legal gratuita y por referencia de usuarios que ya recibieron ese tipo de atención.
- **Regional Norte:** La región tiene una inmigración descontrolada, lo que genera un aumento en la desigualdad social, aumento del desempleo, mayor demanda de beneficios sociales como aseguramiento por el Estado, becas, entre otros.
- **Chorotega:** Al igual que la Región Norte, se presenta una gran cantidad de migrantes en condición irregular sin control alguno. A ello se une que, al igual que en Puntarenas, la cantidad de personas que dependen de las ayudas del IMAS es sumamente cuantiosa.

Fuente: página de la Defensoría de los Habitantes de la República, [www.dhr.go.cr](http://www.dhr.go.cr)

<sup>4</sup> Así se comprobó en la investigación "Caracterización de la vivencia de las y los habitantes en condiciones de pobreza de las regiones Huetar Caribe y Pacífico Central", expediente N° 250657-2017-SI-IO.

<sup>5</sup> Esta posibilidad se desprende de la investigación "Caracterización de la vivencia de las y los habitantes en condiciones de pobreza de las regiones Huetar Caribe y Pacífico Central", expediente N° 250657-2017-SI-IO

Todo lo anterior, pone en evidencia que la pobreza en nuestro país es abordada desde una perspectiva de Estado benefactor y asistencialista, con limitada atención a las diferencias geográficas-culturales y con escasa visión de largo plazo: se “atiende” la pobreza; se ayuda a sobrevivir en esas condiciones e incluso se estimula la dependencia de las ayudas, pero difícilmente las personas superan su situación de pobreza. De seguir por ese camino, difícilmente el país cumplirá el ODS N° 1.



## 2 HAMBRE CERO



Una de las funciones básicas del ser humano es comer; función que es necesaria no solo para sobrevivir, sino que, a través de una adecuada alimentación, las personas pueden obtener no sólo beneficios en cuanto a su desarrollo físico, sino también a nivel cognitivo y de capacidades intelectuales.

La Defensoría, en su Informe Anual del período 2015-2016, indicó que“ (...) El Derecho Humano a la Alimentación<sup>1</sup> está contemplado en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales al reconocer “...el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación (...) adecuada, y a una mejora continua de las condiciones de existencia” (artículo 11, párrafo 1) así como “el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre” (artículo 11, párrafo 2). A su vez, el Comité afirma que “el derecho a una alimentación adecuada está inseparablemente vinculado a la dignidad inherente de la persona humana y es indispensable para el disfrute de otros derechos humanos consagrados en la Carta Internacional de Derechos Humanos. Es también inseparable de la justicia social, pues requiere la adopción de políticas

1 Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (2015). Marco estratégico mundial para la seguridad alimentaria y nutricional. Tomado de [https://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs1213/gsf/GSF\\_Version\\_2\\_SP.pdf](https://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs1213/gsf/GSF_Version_2_SP.pdf)

económicas, ambientales y sociales adecuadas, en los planos nacional e internacional, orientadas a la erradicación de la pobreza y al disfrute de todos los derechos humanos por todos (artículo 11, párrafo 2)”

El Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas brinda la siguiente definición del derecho a una alimentación adecuada: “El derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla. El contenido básico del derecho a la alimentación adecuada comprende (...) la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas y aceptables para una cultura determinada, (y) la accesibilidad de esos alimentos en formas que sean sostenibles y que no dificulten el goce de otros derechos humanos. (...) La accesibilidad comprende la accesibilidad económica y física”<sup>2</sup>.

En el 2021, se actualizó el Marco estratégico mundial para la seguridad alimentaria y la nutrición (GSF), el cual es uno de los instrumentos que realiza el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, el cual se-

2 Ídem.

ñala como causas estructurales del hambre y la malnutrición, las siguientes:

**“(...) a) Gobernanza**

- i. Estructuras de gobernanza inadecuadas para garantizar la estabilidad institucional, la transparencia, la rendición de cuentas y el estado de derecho y la no discriminación, que conducen a la toma de decisiones eficientes y sustentan el acceso a los alimentos y mejores niveles de vida;
- ii. Guerra, conflicto y falta de seguridad que juegan un papel importante en la profundización del hambre y la inseguridad alimentaria; en estados frágiles, el conflicto, la inestabilidad política y las instituciones débiles intensifican la inseguridad alimentaria;
- iii. Compromiso político de alto nivel inadecuado y priorización de la lucha contra el hambre y la desnutrición, incluido el incumplimiento de las promesas y compromisos anteriores y la rendición de cuentas insuficiente;
- iv. Coherencia inadecuada en la formulación de políticas y priorización de políticas, planes, programas y financiamiento para abordar el hambre, la desnutrición y la inseguridad alimentaria, centrándose en particular en las poblaciones más vulnerables y con inseguridad alimentaria;
- v. Servicios estatales inadecuados en áreas rurales e involucramiento de representantes de las comunidades en los procesos de toma de decisiones que afectan sus medios de vida;
- vi. Cooperación y financiamiento fragmentados, dispersión de la asistencia en un gran número de proyectos que carecen de escala para tener un impacto significativo y se suman a los altos costos de administración.

**b) Cuestiones económicas y productivas**

- i. La pobreza y el acceso inadecuado a los alimentos, a menudo como resultado del alto desempleo y la falta de suficiente trabajo decente; sistemas de protección social inadecuados; distribución desigual de los recursos productivos como la tierra, el agua, el crédito y el conocimiento; poder adquisitivo insuficiente para los trabajadores de bajos salarios y los pobres de las zonas rurales y urbanas; y baja productividad de los recursos;
- ii. Crecimiento inadecuado de la producción agrícola;
- iii. La falta de un sistema comercial multilateral abierto, no discriminatorio, equitativo, libre de distorsiones y transparente que promueva la agricultura y el desarrollo rural en los países en desarrollo podría contribuir a la inseguridad alimentaria mundial;
- iv. La continua inseguridad de la tenencia de la tierra y el acceso a la tierra, el agua y otros recursos naturales, en particular para las mujeres agricultoras;
- v. Inversión internacional y nacional insuficiente en el sector agrícola y la infraestructura rural, en particular para los productores de alimentos a pequeña escala;
- vi. Acceso insuficiente por parte de los productores a tecnologías, insumos e instituciones relevantes;
- vii. Enfoque insuficiente en la producción ganadera en los sistemas agrícolas;
- viii. Infraestructura inadecuada para reducir las pérdidas posteriores a la cosecha, así como para brindar acceso a los mercados;
- ix. Altos niveles de desperdicio de alimentos;
- x. Falta de asistencia técnica integral para los productores de alimentos.

## c) Cuestiones demográficas y sociales

- i. Atención insuficiente prestada al papel y la contribución de las mujeres y sus vulnerabilidades especiales con respecto a la desnutrición, y las múltiples formas de discriminación legal y cultural que sufren; esto incluye las vulnerabilidades nutricionales particulares de las mujeres y los niños que a menudo no se abordan adecuadamente.
- ii. Cambios demográficos: crecimiento demográfico, urbanización y migración rural-urbana; empleo rural y falta de oportunidades para la diversificación de los medios de vida; y las crecientes desigualdades entre los grupos de población dentro de los países
- iii. Sistemas de protección social efectivos e inadecuados, incluidas las redes de seguridad;
- iv. La marginación y discriminación de grupos vulnerables como pueblos indígenas, desplazados internos o refugiados, y la exclusión social y cultural que sufren la mayoría de las víctimas de la inseguridad alimentaria y la desnutrición;
- v. Los determinantes sociales de la desnutrición, incluido el acceso a agua potable y saneamiento, atención materno-infantil y atención médica de calidad;
- vi. Prevención y tratamiento de plagas y enfermedades relacionadas con la inseguridad alimentaria y nutricional: el consumo inadecuado y excesivo de alimentos, muchas veces con carencia de micronutrientes esenciales, puede ocasionar graves problemas de salud, entre ellos, desnutrición y obesidad;
- vii. Bajos niveles de educación y alfabetización que impactan en la desnutrición, incluidas prácticas perjudiciales de alimentación/comportamiento;
- viii. Apoyo inadecuado dedicado a proteger las mejores prácticas de alimentación infantil y de la primera infancia.

## d) Clima/Medio Ambiente

- i. La preparación y respuesta inadecuadas ante desastres es un factor que contribuye al hambre, que afecta todas las dimensiones de la seguridad alimentaria. Las personas con inseguridad alimentaria, muchas de las cuales viven en zonas marginales, están desproporcionadamente expuestas a los peligros naturales y son las menos capaces de hacer frente a sus efectos;
- ii. Degradación de los ecosistemas y agotamiento de los recursos naturales, especialmente de la biodiversidad
- iii. El impacto del cambio climático en la agricultura, incluida la degradación de la tierra, el aumento de la incertidumbre sobre el rendimiento de los cultivos y la intensificación de las inundaciones y sequías; y también sus efectos sobre los más vulnerables;
- iv. Uso insostenible de los recursos naturales;
- v. Atención inadecuada a la gestión y conservación sostenible de la pesca y la silvicultura como factor para preservar su contribución a la seguridad alimentaria.<sup>3</sup>

En Costa Rica, la normativa en relación con este tema es muy dispersa y está encomendada a diversas instituciones. Es por lo anterior que, en el 2008, se formula el Plan Nacional de Alimentos, el cual se basó en los principios de producción con sostenibilidad y competitividad, enfoque integral y solidaridad. Asimismo, el Plan busca que se asegure la disponibilidad de los alimentos, se garantice que los grupos vulnerables tengan acceso a los alimentos y que se evite el incremento de los niveles de pobreza; además de garantizar la inocuidad de los alimentos y que haya toda una organización entre las instituciones

<sup>3</sup> Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (2021). Marco estratégico mundial para la seguridad alimentaria y nutricional. Tomado de <https://www.fao.org/cfs/policy-products/onlinegsf/2/en/>

públicas y la empresa privada para lograr dichos objetivos.

Dado lo anterior, la Defensoría, en el documento del Informe Anual de Labores correspondiente a los años 2015 y 2016, se plantearon las siguientes debilidades que en el momento existían en torno al tema:

- Rectoría carente de potestades y condiciones suficientes para ejercer esa función.
- Carencia de indicadores para medir los componentes de Seguridad Alimentaria y Nutricional, tampoco se cuenta con información sobre la disponibilidad de alimentos, que sustenten la emisión y ejecución de políticas públicas en SAN (Seguridad Alimentaria y Nutricional).
- Inexistente monitoreo y evaluación sobre el impacto de programas y acciones. Posible uso ineficiente de recursos.

Además, Costa Rica carece de una incorporación legal del derecho humano a la alimentación y de la SAN. Esto dificulta la defensa de este derecho y el establecimiento de responsabilidades por su vulneración.

Desde que Costa Rica asumió el compromiso con los ODS, la Defensoría manifestó su preocupación por la carencia de instrumentos jurídicos que permitan la adecuada defensa del derecho humano a la alimentación y de la seguridad alimentaria (SAN). Por ello, en conjunto con entidades técnicas y académicas especializadas en seguridad alimentaria<sup>4</sup>, la Defensoría

---

4 La Comisión está conformada por representantes de Alianza por el Derecho Humano a la Alimentación en Centroamérica, Asamblea Legislativa (Una Diputada y Asesores de varios Diputados varias, representantes sindicales del Consejo Nacional de la Producción, FAO-Costa Rica (Representante para Costa Rica y varios consultores), Instituto de Desarrollo Rural, Instituto Nacional de las Mujeres, Instituto Tecnológico de Costa Rica (Escuela de Agronegocios), Ministerio de Salud (Dirección Planificación Estratégica y Evaluación de Acciones en Salud, Municipalidad de Santa Ana, Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria

impulsó en octubre del 2015, la redacción de una iniciativa de ley para dotar al país del marco jurídico e institucional necesario para superar las carencias actuales.

Desde entonces, este proyecto de ley ha sido analizado en diferentes legislaturas y ha sido sometido a consulta de la Defensoría en múltiples ocasiones. En cada consulta, la institución expuso las virtudes y falencias de la versión consultada, hasta que se recibió en consulta el expediente N° 22110, Ley Marco para la promoción de la seguridad alimentaria y nutricional, sobre el cual, en enero de 2022, la institución manifestó no tener objeciones en relación con su aprobación. Si bien es cierto, ese texto es menos ambicioso que la iniciativa de ley original, contiene los elementos mínimos necesarios para la efectiva tutela del derecho humano a la alimentación y de la seguridad alimentaria de las y los habitantes, con prioridad para la población más vulnerable.

La propuesta tiene como objetivo central “establecer el marco normativo para estructurar, articular y coordinar acciones de la institucionalidad pública en materia de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN), cuya finalidad es tutelar y garantizar plenamente el Derecho Humano a la Alimentación y a la Seguridad Alimentaria y Nutricional de la población, con prioridad de atención a la población vulnerable”. En concordancia, define los conceptos de “derecho humano a la alimentación” y “seguridad alimentaria” que no existen en el ordenamiento jurídico costarricense en este momento, al tiempo que establece que la SAN debe ser una política de estado prioritaria y debe permear a toda política pública nacional, sectorial, regional y territorial.

---

(SEPSA), Universidad de Costa Rica (Escuela de Nutrición, Facultad de Ciencias Agroalimentarias, Facultad de Derecho. Algunos participantes, a pesar de ser miembros o funcionarios de una organización, indicaron que deseaban participar en las reuniones a título personal.

El proyecto plantea los principales deberes del Estado costarricense en relación con la SAN. Entre estos deberes destaca: la promoción de ésta como medio para alcanzar la plena realización del Derecho Humano a la Alimentación de las y los habitantes, así como la coordinación y articulación (gubernamental y no gubernamental) en todos los niveles. Otro deber estatal que este proyecto hace explícito es la generación de datos, indicadores e información desagregada por sexo – género, grupo etario y otras variables que permitan cuantificar los esfuerzos del Estado en la materia. Asimismo, incorpora el deber estatal de prever acciones que puedan atentar contra la SAN y promover una producción sostenible de alimentos nutritivos e inocuos, de manera inclusiva, competitiva, rastreable y diversificada.

En materia institucional, se define la organización institucional para la SAN, con la dirección política por parte de varias carteras ministeriales reunidas en un Consejo Director, una secretaría como órgano ejecutivo y un Consejo Técnico Consultivo, conformado por un representante propietario y su suplente de los sectores contemplados en el Consejo Director, más cinco representantes propietarios y sus suplentes del sector no gubernamental, con representación de los sectores: agro productivo, gobiernos locales, industria alimentaria, personas consumidoras y sociedad civil. Finalmente, se establece la obligación de cada cartera ministerial, representada en el Consejo Director, de incorporar en su presupuesto anual los recursos necesarios para la ejecución, seguimiento y evaluación de las intervenciones públicas contenidas en el Plan Nacional SAN en el marco de la Política de Estado.



# 3 SALUD Y BIENESTAR



En su informe Anual 2015-2016, la Defensoría introdujo el tema relacionado con el ODS 3: Salud y Bienestar del siguiente modo:

(...) La salud es un elemento esencial para la búsqueda de la felicidad individual y alcanzar el desarrollo nacional. El contar con servicios de salud disponibles, accesibles, aceptables y de calidad son esenciales para garantizar el derecho humano a alcanzar el más alto nivel posible de salud, y combatir la pobreza. Esto a la vez permite a la población contribuir mejor y por más largo tiempo con el bienestar común.

El derecho a la salud es incluyente y abarcador, pues todos y todas deben tener a mano las herramientas para alcanzar su mejor estado de salud física, mental y social, sin discriminación de ningún tipo. Esto necesariamente comprende otros aspectos que determinan la salud como el agua, el medio ambiente sano, sanidad y acceso a información y educación relacionadas con la salud.(...)<sup>1</sup>

La reciente pandemia generada por el virus del Covid 19, no solo dejó patente la

importancia que tiene el acceso a servicios de salud que cumplan con las características de disponibilidad, accesibilidad calidad y aceptabilidad, sino también las limitaciones que diferentes poblaciones vulnerables entre los habitantes tienen para que se respete su derecho a alcanzar el más alto nivel posible de salud.

## **Mortalidad materna:**

En cuanto a lo relacionado con la mortalidad materna, es importante recordar que la Conferencia Internacional sobre Población de Desarrollo celebrada en El Cairo en septiembre de 1994, estableció como uno de sus objetivos fundamentales, la reducción de la tasa de mortalidad materna y la garantía en el acceso a servicios de salud sexual y reproductiva. Estos objetivos fueron revisados tanto en 2009 durante la reunión Cairo +15 como en el 2013, cuando se lleva a cabo la Primera Reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe, la cual generó el proceso de Consenso de Montevideo -en el que Costa Rica participa- y en el que se reconoció, nuevamente, que el ejercicio pleno de los derechos sexuales y los derechos reproductivos es esencial para el goce de otros derechos fundamentales, exponiéndose la mortalidad materna como una violación a los derechos humanos.

<sup>1</sup> Informe Anual 2015-2016, Defensoría de los Habitantes de la República, pág. 36

En Costa Rica existe un amplio marco legal de protección a los derechos de las madres, los niños, las niñas y las familias, incluyendo el artículo 51 de la Constitución Política. Asimismo, existen normas concretas promulgadas para reducir la maternidad infantil y la mortalidad materna, entre las que se encuentran el Decreto Ejecutivo N° 28147-S, publicado en La Gaceta N° 205 del 22 de octubre de 1999, “Reglamento sobre el Sistema Nacional de Evaluación de Mortalidad Materna”<sup>2</sup> y la “Guía de Atención Integral a las Mujeres Niños y Niñas en el periodo prenatal, parto y posparto”, publicada en 2009, que definen lineamientos claros para garantizar la atención segura, la identificación oportuna de los riesgos obstétricos, el reconocimiento de la condición de humana a las mujeres, así como la atención de calidad y con calidez.

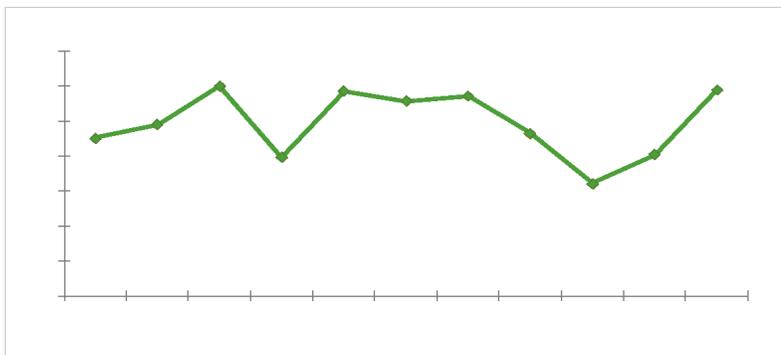
Adicionalmente, el país ha construido una sólida estructura institucional para la recopilación de datos e indicadores de salud en relación con la salud materna, que le permite contar con una base técnica para tomar acciones oportunas y dirigidas a los sectores o zonas con mayor necesidad de mejoramiento, condiciones con las que no cuentan muchos países de la región.

A pesar de estas ventajas técnicas y jurídicas, la Defensoría identifica que los datos de los últimos años evidencian la falta de implementación de las acciones prioritarias que se requieren. Cabe resaltar que, si bien Costa Rica presenta datos que superan la meta señalada en la Agenda 2030, es inaceptable que sigan presentándose muertes maternas<sup>3</sup> que pueden ser

prevenibles a partir de la atención adecuada, oportuna y humanizada, así como de una gestión de los servicios eficiente y transparente.

Conforme lo reseña el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), se observa un aumento sistemático en la mortalidad materna a partir del 2019, y una baja en la natalidad.

**Costa Rica: Razón de mortalidad materna por cada 100 000 nacidos vivos, 2010-2020**



a/ Datos preliminares.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censo, Estadísticas vitales, 2010 - 2020.

Según la información más reciente, el reporte para el año 2021 refleja una razón de mortalidad materna de 4.1 por cada 10.000 nacidos vivos, lo que demuestra el aumento de muertes maternas y la disminución de nacimientos.

**Cuadro 11**

**Costa Rica. Total de defunciones maternas, nacimientos y razón de mortalidad materna, 2012 - 2021**

Año	Defunciones maternas	Nacimientos	Razón de mortalidad materna <sup>1/</sup>
2012	22	73 326	3.0
2013	14	70 550	2.0
2014	21	71 793	2.9
2015	20	71 819	2.8
2016	20	70 004	2.9
2017	16	68 811	2.3
2018	11	68 449	1.6
2019	13	64 274	2.0
2020	20	58 156	3.4
2021 <sup>a/</sup>	22	54 289	4.1

<sup>1/</sup> Por diez mil nacimientos.

a/ Datos preliminares.

Fuente: INEC-Costa Rica. Estadísticas vitales, 2012 - 2021.

<sup>2</sup> Artículo 12, Código de la Niñez y la Adolescencia. Ley N° 7739 del 06 de enero de 1998.

<sup>3</sup> Cuando se habla de mortalidad materna en relación con las estadísticas de salud, se trata de la muerte de una mujer mientras está embarazada o dentro de los 42 días de terminar un embarazo, independientemente de la duración y la localización

del embarazo, por cualquier causa vinculada o agravada por el embarazo o su manejo, pero no por causas accidentales o incidentales.

Otro dato importante es que la distribución de la razón de mortalidad según provincia, ubica a las provincias de San José y Guanacaste con las razones más altas por cada 10.000 nacimientos.

clara violación de los derechos humanos y se aleja de los propósitos mundiales de garantizar la vida y la salud de las mujeres.

## Salud mental y Covid-19:

Como señalamos al inicio de este apartado, la pandemia por Covid-19 ha producido un significativo y negativo impacto en la actividad sanitaria nacional. Es importante recordar que la priorización en la asignación de recursos sanitarios no es una novedad, sino algo inherente a cualquier sistema de salud, como lo son los tiempos de espera en circunstancias regulares, los “trages” en los servicios de emergencia y los

medicamentos esenciales. Ante la rápida expansión del coronavirus y el inmenso uso de recursos sanitarios que ello conlleva en un corto periodo de tiempo, las decisiones a tomar se deben llevar a cabo desde el interés de todos los pacientes ingresados y no solo de los pacientes con coronavirus, de forma que, dependiendo de esa priorización de los recursos, todos los pacientes que lo precisen sean atendidos de la mejor manera posible.

Tanto el país, como el mundo entero, han vivido la expansión del COVID-19 con una buena dosis de incertidumbre acerca de su control epidemiológico a corto plazo, con el agravante que vino a absorber a la administración activa, así como a los entes de control, provocando que la atención de otros padecimientos o enfermedades claves fuese “dejado de lado” de forma transitoria. Tal es el caso de otras enfermedades transmisibles como el VIH, al que, aunque se le ha dado seguimiento en cuanto al monitoreo de acciones de la CCSS y el Ministerio de Salud, al Proyecto de Ley y acciones relacionadas con la Profilaxis pre exposición (PreP), lo cierto es que dichas acciones se vieron merma- das por la abrumadora demanda de la

**Cuadro 12**

**Costa Rica. Razón de mortalidad materna por año, según provincia de residencia, 2012 - 2021**

(Por diez mil nacimientos)

Provincia de residencia	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021 <sup>a/</sup>
<b>Costa Rica</b>	<b>3.0</b>	<b>2.0</b>	<b>2.9</b>	<b>2.8</b>	<b>2.9</b>	<b>2.3</b>	<b>1.6</b>	<b>2.0</b>	<b>3.4</b>	<b>4.1</b>
San José	2.7	0.9	3.2	4.6	3.4	2.5	0.5	2.6	3.0	4.5
Alajuela	3.4	0.7	2.7	1.3	2.0	2.7	2.6	2.1	6.2	4.1
Cartago	4.1	2.8	4.2	2.7	7.0	-	-	-	6.8	3.6
Heredia	4.5	-	3.1	-	4.7	3.2	3.2	1.7	1.9	4.3
Guanacaste	3.4	3.5	5.0	1.7	1.7	3.5	-	1.8	2.0	4.4
Puntarenas	1.3	1.4	-	4.1	1.4	-	2.7	1.5	-	3.4
Limón	2.4	7.4	2.5	2.5	-	3.9	2.7	2.9	1.6	3.2

a/ Datos preliminares.

Fuente: INEC-Costa Rica. Estadísticas vitales, 2012 - 2021.

La Organización Mundial de la Salud (OMS), ha señalado reiteradamente que los países deben tomar decisiones basadas en datos para garantizar la atención eficiente y eficaz a todas las mujeres durante todas las etapas del embarazo.

La Defensoría sostiene que es imprescindible la inversión sostenida para el mejor funcionamiento de los sistemas de salud, la formación y sensibilización del personal, la garantía de atención obstétrica oportuna y ágil y la información a las usuarias; todo ello para garantizar el derecho a la salud de las mujeres en estado de gestación.

Los esfuerzos y medidas que se implementen para mejorar los datos reportados, deben dirigirse a los componentes del sistema de salud y de la gestión de los servicios en los que se haya identificado la mayor incidencia de muertes maternas, por una parte, y a aquellos en los que no se cuente con la garantía de calidad, recurso humano especializado y calificado, así como equipamiento e infraestructura.

La Defensoría estima que, de no adoptarse medidas puntuales a corto plazo, el país continuará reportando el aumento de la mortalidad materna, lo que constituye una

emergencia sanitaria de la pandemia por COVID-19.

En materia de enfermedades no transmisibles, esta Defensoría ha puesto especial énfasis en lo relacionado con la Salud Mental, tanto en lo referente al seguimiento de la Política Nacional de Salud Mental 2012-2021, como en la particularidad del impacto de la emergencia sanitaria vivida por el COVID-19.

La Organización Mundial de la Salud (OMS), ha hecho un llamamiento global para la instauración nacional de los servicios comunitarios de salud mental. En muchas naciones, el cierre de los hospitales psiquiátricos o la ejecución de procesos de desinstitucionalización, no ha ido acompañado de un desarrollo de servicios comunitarios, lo cual ha dejado un vacío que conlleva la desprotección de las personas afectadas por diversos tipos de padecimientos mentales.

Según el Informe sobre el Sistema de Salud Mental en Costa Rica, llevado a cabo en el año 2008 por el Departamento de Salud Mental y Abuso de Sustancias (MSD) de la OMS<sup>4</sup>, para ese año, el espacio de atención al factor de la salud mental se encontraba rezagado, tanto a nivel de inversión económica como hacia una atención integral con un enfoque de respeto a la integridad de la persona. Siendo Costa Rica firmante de la Declaración de Caracas<sup>5</sup>, 30 años después se siguen presentando limitados avances en este sentido, sosteniendo una estructura centralizada como lo son los Hospitales Psiquiátricos. Cabe

destacar que el modelo manicomial no sólo tiene fundamento en una cultura institucional, sino en una práctica muy arraigada en la sociedad, que se basa en la idea errónea de que el hospital psiquiátrico es el lugar donde deben estar las personas con discapacidad psicosocial.

En el 2012 se aprueba la Política Nacional de Salud Mental 2012-2021<sup>6</sup>, en la cual se proponen una serie de postulados teóricos y objetivos operativos. La Defensoría de los Habitantes considera que la CCSS ha reforzado su eje de Psiquiatría Comunitaria y desde este servicio, se canalizan las acciones de seguimiento y monitoreo de las personas ubicadas en los albergues privados financiados por el CONAPAM y CONAPDIS.

Sin embargo, es necesario que las demás instituciones como el Ministerio de Educación, el Ministerio de Trabajo, el Instituto Nacional de Enseñanza y las Municipalidades cumplan con sus responsabilidades y se involucren activamente para que se pueda llevar a cabo una inserción social real.

Todos los avances que han informado la CCSS y el Ministerio de Salud dan cuenta de la progresiva instalación del modelo comunitario en la atención de pacientes psiquiátricos, derribando los paradigmas constitutivos de la atención cerrada y manicomial. Sin embargo, no se pueden dejar de considerar las limitaciones existentes que han dificultado el proceso, de cuya evolución estará pendiente esta institución.

Con el advenimiento de la pandemia, una importante parte de los progresos se han desacelerado, sobre todo porque muchos de los servicios de internamiento hospitalario se vieron reducidos, para dar lugar a la atención de pacientes con complicaciones por Covid-19 que requerían de internamiento.

4 IESM-OMS. INFORME SOBRE EL SISTEMA DE SALUD MENTAL EN COSTA RICA. Informe de la Evaluación del Sistema de Salud Mental en Costa Rica utilizando el Instrumento de Evaluación para Sistemas de Salud Mental de la OMS (IESM-OMS), COSTA RICA, 2008. <https://www.bvs.sa.cr/saludmental/informe.pdf>

5 Declaración de Caracas, Conferencia sobre la reestructuración de la atención psiquiátrica en América Latina dentro de los Sistema Locales de Salud (SILOS), realizada en esa ciudad el 14 de noviembre de 1990, convocada por la Organización Panamericana de la Salud-Organización Mundial de la Salud (OPS-OMS), 1990. [https://www.oas.org/dil/esp/declaracion\\_de\\_caracas.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/declaracion_de_caracas.pdf)

6 Política Nacional de Salud Mental 2012-2021. Ministerio de Salud. San José, Costa Rica, 2012. <https://www.bvs.sa.cr/saludmental/politicasaludmental.pdf>

A nivel laboral, el interés por el desempleo ha dejado al margen la preocupación por condiciones dignas de trabajo, como un espacio potenciador de salud y calidad de vida. La afectación que la población pueda estar teniendo a nivel de salud mental, no deja exenta a la fuerza laboral, y particularmente aquellos puestos de trabajo aún más expuestos, como lo es el personal sanitario, que debe enfrentar en la primera línea a pacientes con COVID-19.

Una investigación realizada por la Universidad Estatal a Distancia<sup>7</sup> (UNED, 2021), evidenció que ante la pandemia, una gran parte de la población presentaba sintomatología depresiva, ansiedad generalizada, miedo al contagio y bajos niveles en resiliencia, entre otros resultados relevantes. Adicionalmente, la emergencia misma y la perspectiva de contagiarse o que se contagien personas a su alrededor, demostró tener reacciones físicas y emocionales adversas en 9 de cada 10 personas.

La salud integral y el derecho a un trabajo digno se convierten en factores protectores, estableciendo las condiciones mínimas de trabajo (trabajo decente y digno), por lo que se considera fundamental conocer la afectación a nivel psico-emocional de las personas en los lugares donde desempeñan sus labores, así como generar una comprensión más amplia del impacto en la población en general. La promoción de la salud mental en el ámbito laboral debe incluir en sus planes estratégicos, acciones que permitan entornos y condiciones de vida que propicien la salud mental y permitan a las personas adoptar y mantener modos de vida saludables. Dichas acciones se convierten en una prioridad frente a las condiciones que por la pandemia se presentan para la población en general, pero también, en los espacios laborales,

<sup>7</sup> Salud mental y relaciones con el entorno en tiempos de COVID-19. Informe de Investigación. Universidad Estatal a Distancia (UNED), Costa Rica, 2021. <https://investiga.uned.ac.cr/wp-content/uploads/2021/01/INFORME-Salud-mental-en-tiempos-de-COVID-19.pdf>

en donde se deben aumentar las posibilidades para que más personas tengan una mejor salud mental.

### Salud mental en personas menores de edad: La pandemia del suicidio

En relación con la necesidad de promover la salud mental de las personas menores de edad, la Defensoría de los Habitantes emitió recomendaciones al Patronato Nacional de la Infancia (PANI) y a la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) debido a una denuncia recibida por el abordaje institucional deficiente que se brindó a una estudiante adolescente indígena, con posteridad a un presunto intento de suicidio<sup>8</sup>.

La adolescencia es una etapa de la vida que presenta desafíos, retos, oportunidades y amenazas, entre las que se encuentran el entorno digital peligroso, el consumo de drogas, la violencia, la explotación sexual o económica, la trata, la migración, la presión para tener un buen rendimiento académico o, incluso, la definición de la identidad sexual. Por ello, es necesario invertir en todas aquellas medidas que fortalezcan la capacidad de las y los adolescentes, de manera que puedan superar estos riesgos y abordar las situaciones sociales que los excluyen.

En particular, las y los adolescentes indígenas tienen derecho a una atención de la salud mental adecuada, culturalmente pertinente e integral, lo que implica acciones interinstitucionales e interdisciplinarias, para crear ambientes protectores que brinden oportunidades de crecimiento en diversos aspectos, como lo son la educación, salud, proyectos de vida, ocio y esparcimiento. En este marco, es importante que el Sistema Nacional de Protección Integral trabaje articuladamente. Y en particular, se requiere un trabajo conjunto entre el PANI (por ser la institución de pro-

<sup>8</sup> DHR, Informe Final con Recomendaciones, Expediente N° 375152-2021, Oficio N° 03121-2022-DHR del 30 de marzo 2022.

tección especial) con la CCSS (por ser la institución de brinda atención sanitaria). Pero también se requiere de las acciones que puede emprender el Ministerio de Educación Pública, garantizando a las personas adolescentes oportunidades de estudio, recreación y acompañamiento.

Respecto de la pandemia, otro impacto importante de la misma es la afectación a la salud mental de la población como consecuencia de la imposición de medidas de distanciamiento físico y social, pérdida del empleo y los problemas económicos que se presentaron como consecuencia de dichas medidas. Dicha afectación, vista desde un enfoque de salud integral, no se ha abordado necesariamente como una prioridad por parte de las instituciones gubernamentales en general, por sobre la salud física y la estabilidad económica.

### **La Enfermedad Renal Crónica no Tradicional (ERCnt) o Nefropatía Mesoamericana:**

Otra enfermedad no transmisible priorizada en el trabajo de la Defensoría es la Enfermedad Renal Crónica no Tradicional (ERCnt) o Nefropatía Mesoamericana. En los cuatro últimos decenios, un número cada vez mayor de personas jóvenes, en conglomerados de comunidades agrícolas socialmente vulnerables de varios países centroamericanos, han presentado una forma grave de insuficiencia renal de etiología incierta conocida como Enfermedad Renal Crónica de causas no tradicionales (ERCnt) o Nefropatía Mesoamericana<sup>9</sup>, la cual es principalmente una enfermedad ocupacional, por lo que debe colocarse a la persona trabajadora en el centro.<sup>10</sup> Hay evidencia inter-

9 <https://www.paho.org/hq/dmdocuments/2013/CD52-8-s.pdf>

10 Taller Internacional sobre Nefropatía Mesoamericana (2º: 2015 nov. 18-20 : San José, Costa Rica) Nefropatía Mesoamericana: informe del segundo taller internacional de investigación sobre men = Mesoamerican nephropathy; report from the second international research workshop on men / David Wegman ...[et. al.]. -- 1 ed. -- Heredia, C.R.: SALTRA / IRET- UNA, 2017. 207 p.: il.; 21,5 x 25,5 cm. -- (Serie Salud; Trabajo y Ambiente; n° 34). Publicado

nacional creciente sobre el papel causal del trabajo extenuante, el calor y la deshidratación como factores de riesgo; y se ha progresado en la clarificación de las vías fisiopatológicas del estrés por calor que conducen a la enfermedad renal crónica.<sup>11</sup> Por lo cual, en comunidades agrícolas, este es un problema multifacético que requiere un enfoque integral y múltiple a corto, mediano y largo plazo, inclusive más allá del modelo biomédico.

En Costa Rica, la ERCnt afecta zonas del Pacífico Norte y no se contempla como parte de los sistemas rutinarios de vigilancia epidemiológica, razón por la que los registros sobre la presencia de la enfermedad se encuentran circunscritos a aquellos casos que ameritan hospitalización por esta causa.<sup>12</sup> La zona de mayor afectación en Costa Rica se encuentra localizada en la provincia de Guanacaste, al norte del país, en zonas predominantemente agrícolas y con altitudes inferiores a los 500 metros sobre el nivel del mar. El comportamiento de la mortalidad de la ERCnt en la Región Chorotega evidenció ser la más elevada en el país, con una contribución importante para la mortalidad prematura asociada a la misma y se ha configurado como una condición sostenida durante los últimos años.

La situación debe de ser abordada contemplando intervenciones en los servicios de salud para atender la demanda de la población, las cuales deben garantizar una mayor seguridad a los trabajadores y generar políticas educativas orientadas a la prevención de daño renal crónico. En razón de lo anterior, la ERCnt es un problema de salud pública prioritario y la intervención del Estado y de toda la sociedad, incluidos los empresarios y los trabajadores,

también con la serie: Informe técnicos IRET, n° 36 ISBN 978-9968-924-35-1. Página 8

11 Ob. Cit. Página 64

12 Factores Asociados a Enfermedad Renal Crónica. Región Chorotega. Informe Final de Resultados. Roy Wong McClure, Marvin Cervantes Loaiza y Leandra Abarca Gómez. CCSS. 2014. Página 7.

es urgente.<sup>13</sup> La fuerte voluntad política en todos los niveles de decisión para enfrentar la epidemia, se refleja en los avances que esta Defensoría evidencia en la labor de la Comisión Interinstitucional de Nefropatía Mesoamericana. No obstante, las deficiencias de información sobre la magnitud y extensión de la enfermedad, así como sobre la ineficacia de las políticas y acciones emprendidas, aún persisten. Por lo tanto, se deben continuar los esfuerzos en todos los niveles de decisión con acciones como las siguientes: determinar la magnitud de la población afectada; aplicar medidas preventivas eficaces y evaluar el impacto de las intervenciones clínicas y preventivas; desarrollar capacidades, tanto para los sistemas de salud, como para los equipos de salud en el trabajo y el medio ambiente; mejorar la prevención en el lugar de trabajo y que la Comisión Interinstitucional de Nefropatía Mesoamericana que coordina el Ministerio de Salud, realice todos los esfuerzos para que todos los actores claves colaboren de forma coordinada, sobre todo en el ámbito local.

Aunque Costa Rica es el primer país con un decreto con definición de caso sospechoso y caso de paciente confirmado con enfermedad renal crónica no tradicional nefropatía mesoamericana, dicho padecimiento no ha sido abordado desde los servicios de salud de la CCSS como una enfermedad ocupacional, lo cual afecta el diagnóstico temprano y manejo de la ERC, así como el procedimiento administrativo para la atención de riesgos ocupacionales ante el Instituto Nacional de Seguros.

---

13 Taller Internacional sobre Nefropatía Mesoamericana (2º: 2015 nov. 18-20 : San José, Costa Rica) Nefropatía Mesoamericana: informe del segundo taller internacional de investigación sobre men = Mesoamerican nephropathy: report from the second international research workshop on men / David Wegman ...[et. al.]. -- 1 ed. -- Heredia, C.R.: SALTRA / IRET- UNA, 2017. 207 p.: il.; 21.5 x 25.5 cm. -- (Serie Salud; Trabajo y Ambiente; n° 34). Publicado también con la serie: Informe técnicos IRET, n° 36 ISBN 978-9968-924-35-1. Página 22

El Ministerio de Salud se encuentra en un proceso avanzado de modificaciones regulatorias tendientes a hacer el ajuste necesario a partir de la aprobación del decreto que regula la definición de caso de nefropatía mesoamericana, con el propósito de que se regule la detección precoz y se remita la correspondiente referencia de casos confirmados al INS. Lo anterior, a fin de que se incluya en coberturas especiales por medio del Seguro por el Estado a las personas con ERCnt que no tienen trabajo u otra forma de aseguramiento.

La construcción de las agendas consensuadas con participación de la sociedad civil para la atención de las causas e impacto de la ERCnT está pendiente y, dada la naturaleza multicausal del evento que aporta el conocimiento actual de la enfermedad y las competencias de la CCSS, la agenda referida es competencia del Ministerio de Salud. La propuesta de investigación epidemiológica sobre esta condición en población con cobertura por los servicios de salud institucionales está pendiente, debido a falta de presupuesto institucional.

Finalmente, es posible contar con un moderado impacto positivo en las recomendaciones del informe llevado a cabo por esta Defensoría. En este sentido, se ha producido la modificación de las regulaciones del Ministerio de Trabajo y del Ministerio de Salud respecto de la prevención y la detección precoz de la enfermedad renal de origen laboral. Adicionalmente, la Caja Costarricense de Seguro (CCSS) ha expresado su conformidad con dotar de un espacio específico en los EBAIS de la Región Chorotega para la consulta de las personas con riesgo de daño renal ocupacional. De igual forma, la CCSS ha manifestado que ampliará y fortalecerá el Programa de Atención de la Enfermedad Renal Crónica con un capítulo dedicado a la Nefropatía Mesoamericana para la Región Chorotega.

Sin embargo, como consecuencia de la pandemia, el progreso de estas medidas ha sido más lento, al punto de que es hasta principios del año 2022 que la CCSS está retomando la realización de una investigación en esta materia y eventualmente reforzar los servicios del primer nivel de atención para los casos sospechosos de este padecimiento en la clase trabajadora de la agricultura.

### La problemática de las listas de espera en los servicios de Salud de la CCSS:

Como se señalado previamente, otras enfermedades crónicas no transmisibles fueron desplazadas por la emergencia por COVID, lo cual se evidencia claramente en el impacto en las listas de espera, las cuales se originan por un desbalance entre la oferta y la demanda, toda vez que las demandas en materia de salud son prácticamente infinitas, y están permeadas por diferentes factores; siendo este fenómeno común a cualquier servicio de salud en el mundo.

La Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), como el principal ente prestador de servicios de atención de la salud, ha enfrentado por años este problema. Ante esta situación, la Defensoría asumió el compromiso, desde el 2019, de construir una estrategia de defensa de los Derechos Humanos de la población ante este fenómeno. En este sentido, se estableció una mesa de alto nivel que definió como punto de partida los siguientes temas:

- Evolución del plan de acción de la CCSS en el tema de listas de espera en los servicios de consulta externa, procedimientos y cirugías
- Plan de Rompimiento de Redes (RIPSS)
- Evolución de las brechas por especialidad médica,
- Portafolio de inversión en equipamiento e infraestructura,

- Campaña contra el ausentismo en las citas,
- Fortalecimiento del rol del Ministerio de Salud como ente rector para determinar el efecto de cada uno de ellos en la mejora en la prestación del servicio y el impacto en la consecución del derecho a la salud.

Se tenía una línea base para el año 2020, a fin de evaluar el progreso de la gestión de Listas de Espera, que la CCSS ha identificado como "Plan para la Atención Oportuna de las Personas". Sin embargo, a causa de la pandemia de la COVID 19 y a partir del mes de marzo del 2020, la CCSS dedicó la mayor parte de sus esfuerzos a prepararse para hacerle frente a esta enfermedad, tomando la decisión de atender principalmente solo casos oncológicos, emergencias y prioritarios, cancelando con ello procedimientos y cirugías electivas de todas las demás patologías. Asimismo, a fin de evitar contagios, canceló citas presenciales de consulta externa y comenzó a otorgarlas en la medida de sus posibilidades vía teléfono o por videollamadas.

En marzo del 2021, la Defensoría elaboró, con información proporcionada por la CCSS, un estado de situación de tiempos de espera en cirugías, consulta externa y procedimientos en la CCSS, evidenciándose lo siguiente:

- *Consulta externa:* aumentó el plazo de espera por consultas pasando de 151 días en diciembre de 2019 a 157 días de espera promedio en diciembre de 2020.
- *Procedimientos:* Para procedimientos, el plazo promedio de espera en días fue para diciembre del 2019 de 142 días, en diciembre de 2020 de 116 días y con la información adicional a diciembre del 2021, el promedio era de 134 días.
- *Cirugías:* El área quirúrgica pasó de una espera de 341 días en diciembre de 2019 a un promedio de espera de

495 días al cierre del 2020, y a diciembre del 2021, un promedio de 594 días siendo esta lista la más afectada.

Algunas acciones planificadas por la CCSS para atender el tema de los tiempos de espera incrementados por la pandemia COVID 19 (a lo que la Defensoría ha dado seguimiento), se encuentran: atención de patologías y procedimientos no postergables; instauración de medios alternativos de atención (virtual, telefónico) combinado con atenciones presenciales; estrategia de desescalada de camas Covid 19, a fin de recuperar capacidad instalada para una programación mayor de cirugías electivas de bajo riesgo; continuidad en la depuración de las listas.

Adicionalmente, la Caja Costarricense de Seguro Social mantuvo, durante el 2020, entre otras, las siguientes estrategias adicionales:

- Mejora de los sistemas y calidad de la información en listas de espera
- Gestión de salas quirúrgicas,
- Disminución del ausentismo
- Recordatorio de citas y cirugías
- Nuevo equipamiento que permite aumentar la producción y reducir riesgos
- Nueva infraestructura y mejora de la existente (reforzamiento del primer nivel de atención, aumento de capacidad en hospitales nacionales, regionales y periféricos)
- Fortalecimiento en el equipamiento en general de los hospitales y Áreas de Salud.
- Dotación y formación de médicos asistentes especialistas:
- Gestión en Red de Servicios de Salud
- Gestión de camas hospitalarias
- Aumento de los procedimientos ambulatorios a nivel nacional
- Fortalecimiento de la red de Telesalud
- Grupos gestores de lista de espera

- Plan para la Adaptación y Recuperación de los Servicios ante la Pandemia por COVID-19, a fin de reactivar, progresiva y gradualmente los servicios, lo cual incluye no solo los servicios esenciales de salud y pensiones, sino también los servicios financieros.

La Defensoría estima que la CCSS ha procedido de forma correcta al mantener la atención de los casos como emergencias médicas o quirúrgicas y los casos oncológicos, entre otros. Para los otros tipos de casos, dadas las circunstancias excepcionales, no se trata de un rechazo a la atención sanitaria, solo de un justificado aplazamiento, lo cual no implica que ello genere problemas de acceso a los servicios de atención en salud de los pacientes que esperaban ser atendidos, según lo dispuesto por la Sala Constitucional y la Defensoría.

Sin embargo, por un estado de necesidad y para atender la emergencia, los recursos deben priorizarse; por lo que, desde una perspectiva bioética, las medidas especiales mencionadas con anterioridad son correctas, en razón de que, desde un punto de vista clínico, se deben atender con prioridad los casos más graves o con peor evolución. Hasta el momento, estas medidas excepcionales han contado con criterios de priorización eminentemente clínicos, valorando la gravedad de los casos para la respectiva asignación de recursos.

### **Servicios de salud en la población privada de libertad:**

Si se habla de universalización de los servicios de salud, es fundamental referirse al acceso a los mismos por parte de la población privada de libertad sin ninguna discriminación. Y es que toda persona privada de libertad goza de los mismos derechos y garantías individuales, sociales, culturales, económicas y políticas, de los que son titulares los habitantes del país y sin distinción alguna, salvo aquellos que sean incompatibles con la modalidad de ejecución de la pena o custodia en que

se encuentre dicha persona. El Estado, representado por el Ministerio de Justicia y Paz, es el primer obligado en resguardar los derechos de la población privada de libertad y, por tal motivo, el órgano encargado de su custodia y tratamiento, el cual debe garantizar la satisfacción de todos los derechos que no se ven afectados con la propia naturaleza de la reclusión.

Es clara la responsabilidad directa de la Administración Penitenciaria de velar por el derecho a la salud de las personas privadas de libertad, mientras permanezcan en el centro penitenciario. Lo anterior, significa que existe una obligación conjunta con la Caja Costarricense de Seguro Social para brindar cobertura y atender a este sector de la población, en los casos requeridos y según el nivel de complejidad que se presente en cada situación.

El derecho a la salud, en estos casos, implica el financiamiento estatal de los seguros de enfermedad y maternidad de los privados de libertad, bajo el instituto de "Asegurados por cuenta del Estado", a partir de lo dispuesto en el artículo 177 de la Constitución Política, donde se señala que el seguro de salud es universal y cubre a todos los habitantes del país, y por tanto; no podría excluirse a las personas privadas de libertad del ejercicio de sus derechos fundamentales, más allá de lo relacionado con su libertad personal.

Por ello, existen convenios denominados "Convenio Específico de aseguramiento y financiamiento interinstitucional entre la Caja Costarricense de Seguro Social y el Ministerio de Justicia y Paz", y "Convenio entre la Caja Costarricense de Seguro Social y el Ministerio de Justicia y Paz", cuyos objetivos son establecer los lineamientos de la forma de pago y financiamiento del aseguramiento de las personas privadas de libertad, así como las prestaciones sanitarias por brindar y los responsables de las mismas.

Debido a la necesidad de que dichos servicios se brinden a las personas privadas de libertad, la Defensoría de los Habitantes recomendó<sup>14</sup> a ambas instituciones la re-negociación de dicho Convenio; de tal suerte que su actualización permitiera un proceso más fluido en la prestación de los mencionados servicios. En el curso del año 2019, las autoridades de ambos sectores iniciaron el proceso de negociación; no obstante, con el desarrollo de la pandemia por COVID-19, se produjo una paralización de esos procesos. No es sino hasta fechas recientes que se han retomado las conversaciones iniciales para implementar un nuevo curso en el tema. La actualización del convenio como herramienta de gestión interinstitucional, resulta de necesaria y pronta intervención para mejorar los procesos de gestión de atención de la salud de la población privada de libertad. A la fecha, persisten las denuncias de la población penitenciaria que reflejan las deficiencias de coordinación entre las entidades involucradas, falta de conocimiento y aplicación del convenio actual, ausencias a citas programadas, problemas de entrega oportuna de medicamentos, importancia de la automatización de la información<sup>15</sup> e incorporación del EDUS en el sistema de atención penitenciaria, así como insuficiencia de recursos humanos; que en definitiva colocan en la palestra la brecha de atención en salud que tiene la población penitenciaria en el país.

Asimismo, es importante referir la necesidad de definición y construcción conjunta de un modelo de atención en salud del Sistema Penitenciario Nacional, que establezca las líneas técnicas generales, recursos humanos, equipamientos, protocolos, entre otras consideraciones. Dicho modelo, no sólo es el punto de referencia, sino también el encuadre institucional que permite la ejecución y en principio, la garantía del disfrute del derecho a la salud.

14 Informe Final del Expediente N° 210654-2016

15 Defensoría de los Habitantes, oficio DH-1450-2022

## Servicios de salud y la población adulta mayor:

Otra de las poblaciones afectadas por las medidas tomadas por la Caja Costarricense de Seguro Social para enfrentar la pandemia del Covid 19, es la conformada por las personas adultas mayores. Entender el envejecimiento de la población como el aumento en la proporción de personas mayores con respecto a la población total que, además, muestra una tendencia a una mayor longevidad, implica brindar respuestas a una población que demanda y demandará la prestación de servicios adecuados a sus necesidades específicas, resultando ineludible modificar el sentido de las políticas institucionales a partir del reconocimiento de las personas mayores como titulares de derechos<sup>16</sup>.

El respeto, la protección y el cumplimiento de los derechos de este grupo poblacional, coloca a la persona en la edad de la vejez en el centro de atención o intervención, a través de una visión más integral que conduzca a generar las acciones capaces de atender aquellas áreas o ámbitos en los que esta población se manifiesta desprotegida o vulnerada.

Las personas mayores han sido consideradas desde una perspectiva asistencial basada en una deficitaria visión de la vejez, impregnada de diversos prejuicios y estereotipos, desprovista de un modelo que admita la especificidad y, promueva nuevas prácticas que contribuyan a fortalecer la independencia y autonomía de las personas al llegar a la edad más avanzada del ciclo de vida.

Ciertamente, admitir la especificidad de las personas mayores como titulares de derechos, abarca diversos ámbitos, siendo

<sup>16</sup> La Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos humanos de las Personas Mayores (2015), contempla el marco de protección que exige a los Estados el envejecimiento como fenómeno poblacional, cuyo enfoque debe ser incluido en la adopción de las políticas públicas.

que en el campo de la salud, todavía prevalece el enfoque biológico y de enfermedad, que excluye otros aspectos que exigen valorar el actual paradigma de envejecimiento y vejez para alcanzar la igualdad real de este grupo etario.

Durante el período que corresponde a este informe, entendiéndose el segundo año de pandemia, las quejas recibidas en la Defensoría resaltan la urgencia de realizar los esfuerzos necesarios para agilizar los cambios requeridos hacia un modelo que reconozca la especificidad de esta población como grupo diferenciado, a fin de garantizar el acceso a los servicios de salud y su adaptación a las necesidades de este colectivo.

La casuística atendida muestra que, en virtud de la implementación del esquema de protección para esta población frente al riesgo de contagio del Coronavirus Covid-19, se desestimaron otras necesidades de salud de las personas mayores, que oportunamente habían sido tratadas mediante el criterio médico que determinó la prioridad de atención y, por consiguiente, los tiempos de espera.

Así, se observa que las citas programadas con anterioridad y con largos tiempos de espera, fueron canceladas, sin aviso previo y sin reprogramación inmediata. También, se registra disconformidad en cuanto a la consulta telefónica; la cual, según indican las personas mayores, se limita a seguimiento y control de enfermedades crónicas, lo que dificulta el abordaje físico de nuevas alertas de salud que requieren de la atención presencial.

Asimismo, y ante la dificultad de recibir atención presencial, no sólo para consulta médica, sino también para recibir la guía y educación en cuanto a la realización de otros procedimientos, los habitantes denuncian las dificultades administrativas para una gestión adecuada y respetuosa de sus derechos e intereses. Tal es el caso de la presentación para valoración de las

referencias de especialidades médicas o procedimientos diagnósticos, que suponen un protocolo determinado, el cual no se explica con claridad, ni se indica el plazo de resolución para contar con la cita requerida. En los últimos meses, los trámites relacionados con el recibo, valoración y asignación de la cita respectiva se han estado realizando, por parte de algunos hospitales, por la vía de la aplicación WhatsApp y el paciente es cargado con la obligación de estar consultando continuamente a fin de obtener la correspondiente respuesta por parte del nosocomio en cuestión.

Valga destacar que además del aumento en el retraso de las citas para cirugías, se adiciona el tiempo de aplicación de las medidas sanitarias a consecuencia de la pandemia, por lo que se requiere de un plan remedial en el cual la población mayor sea considerada de manera prioritaria y diferenciada, a fin de traducir positivamente la ganancia de la esperanza de vida después de los 60 años.

Tener presente el enfoque diferenciado en la programación de cirugías, contribuye a determinar nuevas medidas y distintos criterios de prioridad; por ejemplo, cuando se trata de cataratas. La Defensoría es consciente de la demanda en este servicio y su relación con el envejecimiento biológico, pero también lo es en cuanto al riesgo de dependencia y funcionalidad que presenta para la persona mayor, por lo que se estima que este criterio debe ser revisado; sobre todo cuando la práctica de estas intervenciones actualmente requiere de una estancia hospitalaria, aunque corta, que igualmente incide en la espera de las y los pacientes.

Es preciso señalar que el criterio esgrimido para justificar la negación del servicio en salud, en sus diversas prestaciones, ha sido el cumplimiento de las medidas sanitarias y los lineamientos girados al efecto. Sin embargo, en lo atinente a los lineamientos establecidos, la Defensoría conoció

casos relacionados con el lineamiento de prioridad por cáncer que en particular, no había sido gestionado con la diligencia debida para alcanzar un análisis integral de la referencia correspondiente y se asignó cita al próximo espacio disponible<sup>17</sup>.

Cabe concluir que los casos atendidos, revelan la situación de desventaja en que se encuentra la persona mayor frente al servicio de salud, lo que la condiciona para controlar y gestionar su propia salud, así como procurarse un buen grado de independencia y una vejez saludable. A medida que aumenta la esperanza de vida, es urgente que esta población disponga de las herramientas necesarias para asumir responsablemente las acciones de prevención, atención, tratamiento y rehabilitación para conservar la salud física y mental, con miras a un goce de mayor bienestar, aún en entornos vulnerables y en situaciones de emergencia.

En este sentido, resulta útil tener presente la declaración de la Década del Envejecimiento Saludable 2020-2030, proclamada por Naciones Unidas<sup>18</sup>, cuyo objetivo es que la expectativa de vida saludable resulte acorde conforme aumenta la esperanza de vida de las personas. Responde al reto que implica “vivir más años” y una apuesta para mejorar las condiciones de vida de la población mayor.

La estrategia mundial sobre envejecimiento y salud de la OMS en la que se fundamenta la Década de Envejecimiento Saludable, es también un plan de acción, dada su vinculación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, como conjunto indivisible e integrado de las prioridades para

17 Expediente N° 376176-2022-RI, en el cual se resuelve el adelanto de cita correspondiente para ser valorado por la especialista respectiva en el II Nivel de Atención.

18 Se fundamenta en la Estrategia Mundial de la OMS sobre Envejecimiento y la Salud, el Plan de Acción Internacional de Naciones Unidas para el Envejecimiento (Madrid 2002) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 20-30 de Naciones Unidas.

“no dejar a nadie atrás”, tal como lo establece, al señalar:

*El logro de estos ambiciosos objetivos exigirá la adopción de medidas concertadas para encauzar las numerosas contribuciones que las personas mayores pueden aportar al desarrollo sostenible y velar por que no se queden atrás. La estrategia ofrece un marco para alcanzar los objetivos previstos al centrarse en la capacidad funcional de las personas mayores. Este enfoque puede aplicarse a cada objetivo, a fin de garantizar que se presta la debida atención a las necesidades y derechos de las personas mayores. En cuanto al Objetivo 3, este enfoque constituye un cambio importante con respecto a las anteriores prioridades sanitarias mundiales, en las que se hacía hincapié con frecuencia en reducir la mortalidad a edades más tempranas. En cambio, la presente estrategia se centra en la calidad de los años adicionales que estas intervenciones nos permiten disfrutar.*

### **Servicios de salud y la población LGBTI:**

En el caso de las personas con identidad diversa, la violación al derecho a la salud como derecho integral, es una de las denuncias más frecuentes que se plantean desde la sociedad civil. Para ellas, el ámbito médico ha sido un espacio de violencia, que frecuentemente las aleja de los servicios y afecta directamente la posibilidad de la prevención o el tratamiento oportuno de las enfermedades, incluyendo las ITS y el VIH. En parte, esta realidad responde a una concepción todavía muy reciente que ubicaba la realidad de las identidades diversas como una patología mental vinculada con la sexualidad, pero actualmente con el CIE-11 (Clasificación internacional de enfermedades, 11° edi-

ción), es reconocida como condición especial de salud, reforzando la atención desde los servicios de salud sobre las necesidades de estas personas, a partir de la seguridad social.

En este sentido, desde el año 2018, la CCSS suministra a las personas trans y no binarias, los procesos de hormonización para adecuar las características físicas a la identidad de género autopercibida, desde una visión integral del derecho a la salud. Durante el periodo de la pandemia, no se presentaron nuevas denuncias en relación con los procesos de hormonización, pero a fines del año 2021, la Defensoría de los Habitantes recibió una alerta realizada por un grupo de organizaciones de hombres trans y personas no binarias,<sup>19</sup> con respecto al desabastecimiento del medicamento testosterona enantato 250 mg. inyectable. amp. 1 ml, tanto en la CCSS como en las farmacias.

En el proceso de investigación, se determinó que no existe un desabastecimiento en la bodega central de la institución, pero sí pueden existir problemas a nivel de la distribución, según la solicitud de cada uno de los centros médicos y regiones. Mediante Decreto Ejecutivo N° 41496-S, se declaró de interés público la aplicación del protocolo de hormonización como una estrategia para brindar una atención integral a las personas con identidades de género diversas. No obstante, la Defensoría observa con preocupación la posibilidad de que persistan barreras actitudinales que están afectando el acceso a la hormonización de esta población. El acceso a estos procesos de hormonización no depende únicamente de la existencia de los medicamentos o la atención por parte de los especialistas que participan en el proceso, sino también la sensibilización y capacitación de todo el personal que, de forma directa o indirecta, participa en el proceso.

<sup>19</sup> Expediente N° 369239-2021-RI.

## Servicios de salud para las mujeres:

En cuanto al acceso al derecho a la salud por parte de las mujeres, la atención integral en salud en el proceso reproductivo, específicamente la atención obstétrica humanizada y de calidad, a servicios óptimos de salud de la mujer durante el embarazo, parto y puerperio, así como a servicios que integren la interrupción del embarazo en los casos previstos por la ley, garantizar el acceso universal a técnicas de fertilización asistida y a métodos de anticoncepción modernos y adecuados según las necesidades de las mujeres, son acciones indispensables para el avance en el cumplimiento de los ODS y sus metas.

En informes anteriores, la Defensoría ha señalado algunos temas que se han constituido en deudas históricas en materia de los derechos a la salud sexual y reproductiva de las mujeres, y se ha referido a los retos pendientes para la garantía plena e integral de los derechos de las mujeres a la salud. También ha hecho referencia a la ruta transitada para generar algunos avances que requieren de sostenibilidad y compromisos desde las instituciones para asegurar su vigencia y, en concreto, su disponibilidad y fácil acceso a los servicios de salud.

A través de la sentencia del 28 de noviembre de 2012 en cuanto al caso Artavia Murillo y Otros vs. Costa Rica (Caso "FIV"), la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), máximo tribunal de la región, declaró la responsabilidad del Estado por la prohibición de la técnica de FIV y se refirió específicamente a los derechos sexuales y reproductivos. Se determinó que la autonomía reproductiva, el acceso a los servicios de salud reproductiva -incluyendo el acceso a los avances científicos- y los derechos a la protección de la vida privada y familiar, a la libertad e integridad personal y a fundar una familia, son derechos reproductivos. La Corte IDH también señaló que la CCSS debía incluir el acceso a la FIV como parte de sus pro-

gramas y tratamientos de reproducción asistida e infertilidad, de conformidad con el deber de garantía respecto al principio de no discriminación.

En el año 2017, la CCSS emitió el Protocolo Clínico de Baja Complejidad que se aplica en el Hospital San Juan de Dios, Dr. Calderón Guardia, Dr. Adolfo Carit Eva y México; y el Protocolo Clínico de Alta Complejidad que se aplicaría una vez construida y equipada la respectiva unidad. En enero de 2019, la Defensoría asistió, junto con la representación legal de las víctimas, a la inspección efectuada por las autoridades de la Gerencia Médica de la CCSS a la Unidad de Medicina Reproductiva-Alta Complejidad ubicada anexo al Hospital Dr. Adolfo Carita Eva y, en esa visita, se informó que la misma se inauguraría en junio del 2019.

El 3 de junio del 2019, se emitió el Manual de Procedimientos de la Unidad de Medicina Reproductiva de Alta Complejidad en la Red de Servicios de Salud de la CCSS (UMRA) y, en julio de ese año, se inauguró esa Unidad. En ese mismo mes, una delegación de la Corte IDH efectuó una visita a la Unidad como parte de la supervisión de cumplimiento de sentencias. Mediante resolución del 22 de noviembre de 2019, la Corte IDH indicó, entre otros aspectos que, en caso de emitirse alguna regulación posterior sobre la materia, ello no podrá implicar una regresión en la protección y garantía de los derechos humanos alcanzados a través del Decreto de Autorización para la realización de la técnica de Reproducción Asistida de Fecundación in vitro y Transferencia Embrionaria, N° 39210 del 10 de septiembre del 2015.

En la actualidad, la Defensoría se encuentra investigando la atención brindada a las mujeres y parejas que han solicitado la aplicación de dicha técnica, con el propósito de rendir las recomendaciones pertinentes para que el servicio garantice los derechos de las personas usuarias y se

ajuste a los estándares técnicos necesarios para no dejar a nadie atrás.

En cuanto a métodos de prevención del embarazo, en el país existe el Decreto Ejecutivo N° 41772-S: “Dispensación de los anticonceptivos orales de emergencia” del 23 de abril de 2019, que permite la comercialización libre o sin receta de Levonorgestrel, anticonceptivo oral de emergencia (AOE), sin restricción de acceso por razones de edad. Contra este decreto se han presentado varios recursos y acciones de inconstitucionalidad, que se encuentran acumulados en el expediente N° 19-010502-0007-CO, el cual se encuentra en trámite ante la Sala Constitucional. Previo a la publicación de este decreto, no se encontraba disponible en el país un producto específico y no se incluía en ningún instrumento o guía legal, salvo en el marco de aplicación del Protocolo Interinstitucional de Atención Integral a Víctimas de Violación Sexual en edad joven y adulta (primeras 72 horas de ocurrido el evento).

A partir de la autorización de este medicamento, se elimina una de las barreras en el acceso a servicios de anticoncepción y las relacionadas con el ejercicio del derecho a la información sobre métodos anticonceptivos. También se avanza en el cumplimiento de la recomendación 31.c) emitida por el Comité CEDAW con ocasión al Séptimo Examen Periódico<sup>20</sup>, y lo dispuesto en Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal (EPU)<sup>21</sup>, que insta al país a facilitar el acceso a la anticoncepción de emergencia.

20 “31.c) Ponga en marcha campañas de concienciación sobre los métodos anticonceptivos modernos y vele por que las mujeres y las adolescentes tengan acceso a métodos anticonceptivos seguros y asequibles, en particular en las zonas rurales y remotas”. CEDAW/C/CRI/CO/7 Comité sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer (CEDAW). Naciones Unidas. 21 de julio de 2017.

21 A/HRC/42/12 Consejo de Derechos Humanos. Asamblea General de Naciones Unidas. 5 de julio de 2019.

Por otra parte, es necesario reseñar que, durante el año 2021, la Defensoría continuó recogiendo quejas de mujeres embarazadas que recibieron con dificultad la atención médica durante su embarazo en los servicios de salud de la Caja, por encontrarse morosas con el seguro voluntario o de trabajadora independiente que mantenían con esa institución; siendo que a muchas de ellas se les requirió el pago previo para la atención médica, y a otras, se les emitieron facturas por los servicios médicos recibidos.

Esta es una realidad a la que muchas mujeres embarazadas deben enfrentarse ya que, por encontrarse en situación de vulnerabilidad o de pobreza, no pueden hacer frente al pago de los aseguramientos, ni mucho menos de las facturas por servicios médicos que les son giradas, forzándolas a desistir de acudir a las citas programadas durante su embarazo y postparto, por temor a la generación de seguidas facturas y cobros a su cargo.

Al mismo tiempo, estas mujeres embarazadas que no pudieron continuar con el pago del seguro voluntario o de trabajadora independiente, sufrieron el rechazo de sus solicitudes de aseguramiento con cargo del Estado por parte de la CCSS, configurándose así, en una flagrante violación de los derechos humanos de estas personas, priorizándose el aspecto económico, sin tomar en cuenta su situación social y económica y el riesgo en las que se expone su salud y la del bebé que está por nacer.

El Estado debe garantizar la protección especial a todas las mujeres embarazadas que no pueden sufragar ninguna modalidad de aseguramiento; por ello, la Defensoría ha recomendado a la CCSS que, en este tipo de casos, realice una revisión y un estudio de la situación particular de las denunciadas, de manera que determine la procedencia de anular las facturas emitidas por la prestación de servicios médicos de atención prenatal y al

mismo tiempo, analice el otorgamiento del seguro por el Estado, en cumplimiento con la obligación establecida en la normativa internacional y nacional, específicamente en la Ley N° 7739, Código de la Niñez y la Adolescencia, la CEDAW en su artículo 12 y la Recomendación 31.d., que demanda la adopción de medidas para proteger a las mujeres embarazadas, en consonancia con las recomendaciones formuladas por esta Defensoría.<sup>22</sup>

### Vacunación y Covid-19:

Luego de que en las anteriores páginas se han mencionado las múltiples afectaciones que la pandemia del Covid-19 ha generado en el acceso de los habitantes a los servicios de salud, y teniendo claro que la vacunación es una de las respuestas asertivas que contribuye en su control y mitigación, en relación con las campañas de vacunación contra dicho virus, dos han sido las cuestiones atendidas por esta Defensoría:

- Respeto por el cumplimiento de los grupos prioritarios de vacunación.
- Justa y equitativa distribución de la vacuna en la población

Respecto de la primera cuestión, el modelo de priorización de grupos de población para la aplicación de la vacuna para Covid-19 ha respondido a criterios técnicos-epidemiológicos y el Estado costarricense, a través de sus instituciones, debe garantizar el respeto a dichos criterios, en un marco de total transparencia rendición de cuentas, dinamismo y en evaluación constante.

Es un deber institucional enfatizar en la necesidad de que la implementación del modelo indicado sea respetada y se garantice transparencia en su aplicación, de tal suerte que toda situación irregular sea investigada e intervenida en forma inme-

diata por parte de la Administración activa, para que se garantice la credibilidad y oportunidad del sistema institucional en la atención de la pandemia. La transparencia de la información en el proceso de vacunación es una herramienta indispensable para garantizar el éxito del mismo. La Defensoría de los Habitantes, como órgano de control de legalidad, ha velado por el cumplimiento del modelo en cuestión y su estricto apego a los criterios científicos establecidos por las autoridades sanitarias.

En este sentido, la Defensoría ha asumido el compromiso institucional de propiciar un acercamiento con la Auditoría de la CCSS –ente encargado de la supervisión del proceso- para que de forma periódica se comparta información acerca de los principales vicios encontrados en el mismo y de los procedimientos de investigación, así como de los derroteros por cumplir. Dicha auditoría ha podido evidenciar incumplimientos, errores y debilidades en la aplicación de la vacuna, los cuales reflejan la necesidad de optimizar la capacidad operativa del proceso de inmunización de la CCSS en temas tales como: planificación, capacidad instalada, dispersión geográfica, partes interesadas y de comunicación.

Además, los sistemas de control de la jornada de vacunación requieren fortalecer la gobernanza de datos, de forma tal que la información apoye la estrategia, el logro de los objetivos institucionales del proceso de inmunización contra el Covid-19 y la toma de decisiones en procura de corregir desviaciones en el proceso y fortalecer la rendición de cuentas.<sup>23</sup>

Respecto de la equitativa distribución de la vacuna en la población, la Defensoría ha monitoreado de distintas formas este proceso y considera que la vacunación contra el COVID-19 a nivel institucional no se ha realizado de una manera uniforme, en virtud de que se ha observado que

<sup>22</sup> Defensoría de los Habitantes, SI-347707-2021, Cierre de expediente y recordatorio de recomendación, Oficio N° 05666-2021-DHR del 27 de mayo de 2021.

<sup>23</sup> Contraloría General de la República. Informe DFOE-BIS-IF-0009-2021 del 28 de setiembre, 2021

existen áreas de salud en las cuales se ha iniciado la vacunación de los grupos más avanzados, mientras que en otras unidades se observó que apenas aplican la vacuna a los primeros grupos. Para el primer trimestre del año 2021, a nivel nacional, si bien el país tenía un avance promedio en la aplicación de segunda dosis (según la población objetivo) de 36,9%, los rangos entre regiones varía de 28,8% (Brunca) a 51,2% (Pacífico Central), según datos puestos a disposición por la CCSS mediante su página web (actualizados a la semana del 26 al 30 de abril del 2021). Por ejemplo, la Región Central Sur, en comparación con la Región Central Norte, contaba con una mayor cantidad de población de más de 58 años por inmunizar; sin embargo, ambas regiones mostraron un porcentaje de avance similar (35,0% y 32,5%, respectivamente).<sup>24</sup>

Esta situación se evidenció no solo a nivel nacional, sino también dentro de cada una de las regiones, dado que existen brechas importantes entre las áreas de salud y/o centros vacunatorios. A nivel local, según los datos analizados por categoría de personas mayores a 58 años, se muestra que la cifra de aplicación más alta se presentaba en el Área de Salud Colorado con 89,1%; seguidamente, se encuentran el Centro de Salud Acosta y el Área de Salud de Cóbano, alcanzando un avance de aplicación del 73,4% y 72,3% respectivamente. Contrariamente, los centros vacunatorios que evidenciaban un mayor rezago en la aplicación de dosis se encuentran Guápiles, Limón, Guácimo y Atenas; siendo las cifras cercanas a 16,1%, 18,0%, 18,6% y 19,2% respectivamente.<sup>25</sup>

24 Auditoría de carácter especial referente al proceso de vacunación institucional contra COVID-19 en los establecimientos de salud. Informe ASS-009-2021, Reporte Nro.1 – Disponibilidad de datos sobre la vacunación y distribución de vacunas a nivel institucional 14 de mayo de 2021

25 Contraloría General de la República. La Estrategia Nacional de Vacunación contra el COVID-19, presenta oportunidades de mejora. 6 de mayo de 2021

En la revisión efectuada con los equipos regionales de vacunación, se tuvo conocimiento de una serie de limitaciones en el proceso a nivel local, relacionadas principalmente con la disponibilidad de recurso humano; en virtud que no se logran conformar los equipos completos de vacunación y esto atrasa la disponibilidad de información oportuna, utilización de personal vacunador en tareas de citar pacientes, gestión de filas, información a pacientes, ausentismo de los vacunadores, registro de información, determinación de la capacidad instalada que se efectúa con base en la vacunación semanal (dosis aplicadas y equipos vacunadores disponibles), pero no se puede asegurar si esta cantidad de dosis es lo máximo que se pudiera aplicar.

Ante las diferencias en el avance de la inmunización, resulta necesario fortalecer la estrategia de vacunación, en cuanto al criterio técnico de iniciar la jornada de vacunación de un nuevo grupo en áreas de salud donde se ha finalizado la inmunización de la subcategoría indicada por la CNVE, así como en la utilización de datos para la toma de decisiones. Pese a contar con un plan de comunicación para la inmunización contra el Covid-19, persiste la falta de información a la población, ocasionando que los grupos definidos no asistan a la aplicación de las vacunas, de acuerdo con lo señalado por la Gerencia Médica de la CCSS.

Debido a la pandemia por COVID-19, la formación de recursos humanos en salud también se vio afectada negativamente. Los procesos formativos fueron detenidos, ya que las clases tanto en las universidades formadoras de este recurso, como la práctica presencial en establecimientos de salud no se pudieron llevar a cabo debido a que se procuró evitar el contagio tanto del personal como de los usuarios. Aun así, en relación con la dotación de médicos especialistas a los diferentes centros de salud, durante el año 2019 se asignaron un total de 179 nuevos especialistas en servi-

cio social obligatorio, en 2020 se contó con 203 profesionales, y en 2021 se han distribuido 57 profesionales a las distintas redes de servicios. Además, ingresaron a laborar como especialistas por medio de contrato de retribución, 106 profesionales en 2019, 154 en 2020 y 101 durante el 2021.

### **Derecho a un ambiente sano y libre de contaminación:**

Aparte de lo relacionado con el acceso y prestación de los servicios de salud, el objetivo 3 también se enfoca en el bienestar de las personas, lo cual refiere al respeto y protección al derecho de los seres humanos a un ambiente sano y libre de contaminación.

Mediante el Decreto Ejecutivo N° 40203-PLAN-RE-MINAE, "Gobernanza e implementación de los objetivos de desarrollo sostenible en Costa Rica" publicado en La Gaceta N° 43, Alcance N° 46 del 1 de marzo de 2017, se señala que, en septiembre de 2016, se firma el "Pacto Nacional por el Avance de los ODS en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en Costa Rica" asumiéndose por parte del Gobierno de la República, un compromiso público para la consecución de los ODS. Asimismo, este decreto dispone que todas las instituciones públicas, dentro del ámbito de sus competencias, deberán prestar colaboración para el cumplimiento de las ODS en Costa Rica, conforme al principio de la debida coordinación.

En consecuencia con los ODS y lo indicado en el Decreto Ejecutivo supracitado, además de lo estipulado en la Constitución Política y normativa nacional e internacional para velar por el derecho a un ambiente sano y a la salud, la Defensoría considera que tanto el MOPT como el Ministerio de Salud deben promulgar la normativa tendiente a garantizar una vida sana y promover el bienestar de la población. Por lo tanto, la reglamentación que se elabore en materia de contaminación por ruido debe cumplir con las recomenda-

ciones de la OMS basadas en numerosos estudios, en los cuales se ha demostrado la afectación en la salud de las personas a causa de la contaminación por ruido proveniente de fuentes móviles, como lo es los vehículos automotores, así como en los estudios realizados en Costa Rica, en los cuales se ha demostrado niveles de ruido por encima de lo recomendado por la OMS y por reglamentos del Ministerio de Salud, los cuales nunca han aplicado para fuentes móviles. De acuerdo con lo anterior, ya se está en etapa de revisión del Reglamento para el control del ruido emitido por vehículos automotores<sup>26</sup>. Asimismo, el Ministerio de Salud y el MOPT están coordinando acciones para la elaboración de una normativa que reglamente el artículo 116 de la Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres y Seguridad Vial, relacionado con la actividad de perifoneo en el país<sup>27</sup>, muy arraigada en el comercio de las diferentes comunidades y de la que no se tiene mayor control, la cual genera niveles de ruido molestos.

Si bien es cierto, las directrices para limitar la exposición de las personas al ruido procedente del tráfico de vehículos recomendadas por la OMS para los países europeos, están muy por debajo de lo que plantea el MOPT en la normativa vigente –lo cual no varía en la propuesta de modificación–, así como de actividades conexas, como el perifoneo, la Defensoría considera que dichas directrices deben ser acatadas o, por lo menos, establecer un tiempo prudencial para que la flota vehicular en el país vaya realizando los cambios necesarios para cumplir con estos parámetros en el mediano plazo, con el fin de que la población pueda ir adquiriendo tecnologías menos ruidosas o modificando los escapes para disminuir el ruido, así como que se desarrolle un mayor control de las actividades ruidosas en las diferentes comunidades.

26 Expediente 296237-2019

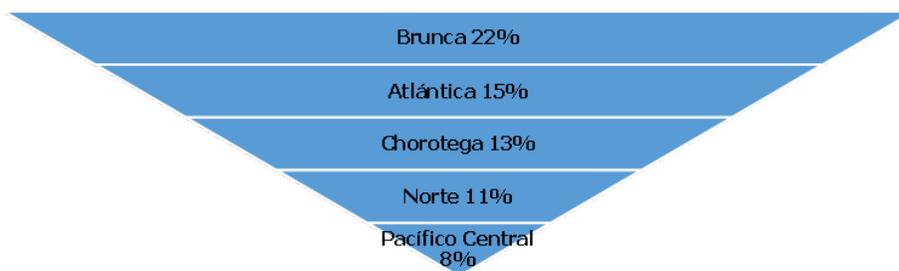
27 Expediente 350795-2021

## Denuncias recibidas en la Defensoría: Análisis regional:

En cuanto a las denuncias recibidas en las oficinas de la Defensoría que se encuentran fuera de la Gran Área Metropolitana, las violaciones a los derechos comprobadas y tramitadas en las materias cubiertas por el Objetivo de Desarrollo Sostenible N° 3, no necesariamente responden a problemas estructurales-país, sino que se explican por deficiencias o carencias a nivel regional. Por ello, las Oficinas Regionales de la Defensoría, a partir del conocimiento específico de la situación en sus zonas, han desarrollado estrategias de defensa sumamente efectivas y expeditas, para salvaguardar el derecho a la salud de las personas que han solicitado su intervención.

de especialidades médicas en hospitales periféricos como el de Osa, Corredores, Golfito y Coto Brus, la ausencia de ciertas especialidades médicas que la población requiere, persiste. Ante este faltante, estos hospitales refieren a pacientes de sus jurisdicciones para que sean atendidos en el Hospital Regional Dr. Fernando Escalante Pradilla, donde, en principio, existe mayor oferta de especialidades y equipos médicos para la atención de la población. Estas referencias generan que este hospital sea una de las instituciones con mayor incidencia de denuncias ante la Oficina Regional, teniendo como tema principal, la disconformidad de los pacientes ante los tiempos de espera para la práctica de un procedimiento quirúrgico o para ser atendidos en citas de seguimiento por

El porcentaje de solicitudes de intervención relacionadas con el ODS N° 3 que se tramitaron en el último año en cada Oficina Regional es el siguiente:



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Sistema Integrado de Defensa

Cabe señalar que, como podría esperarse, la pandemia por COVID-19 aumentó la cantidad de solicitudes de intervención al agravarse los problemas ya preexistentes, por lo que esa variable *per se*, no será analizada.

En la Oficina Regional Brunca, se ubican 5 hospitales que brindan los servicios de atención y protección del derecho a la salud a los y las habitantes de cada uno de los cantones de la Zona Sur, atendiendo a una población de 331.645 habitantes en 6 cantones<sup>28</sup>. A pesar de la existencia

el especialista mientras se espera por la realización del procedimiento quirúrgico, existiendo registros donde las citas pueden superar más de un año para ser atendidos. Todo lo anterior deja en claro para la Defensoría, que el problema de listas de espera es de carácter multicausal y, consecuentemente, requiere de acciones afirmativas de intervención por parte de la institución aseguradora. Ello con los matices y particularidad regionales que se han señalado anteriormente.

28 Fuente: INEC. Recuperado de: [https://www.inec.cr/censos/censos2011?keys=poblacion&at=All&prd=All&field\\_anio\\_documento\\_value%5Bvalue%5D%5Bdate%5D=](https://www.inec.cr/censos/censos2011?keys=poblacion&at=All&prd=All&field_anio_documento_value%5Bvalue%5D%5Bdate%5D=)

Este fenómeno puede explicarse, al menos parcialmente, por el hecho de que, si bien los hospitales de cantones como Corredores, Coto Brus, Osa y Golfito realizan esfuerzos para dotarse de especialidades médicas, los profesionales contratados suelen estar por plazos de 3 años y luego se trasladan a otros centros hospitalarios más cercanos al Gran Área Metropolitana u hospitales regionales de la Caja Costarricense de Seguro Social. Aspiraría entonces la Defensoría de los Habitantes a que, a partir de la dinámica de la distribución de especialistas, vía servicio social obligatorio o contrato de retribución social, se garantice la continuidad en la asignación de los profesionales, de tal suerte que el servicio no sea desprovisto de la atención especializada. Informa adicionalmente la Defensoría que en las negociaciones que dos veces al año, realiza la CCSS con los especialistas -y que en las cuales esta institución participa como testigo de honor-, siempre prevalece el criterio de garantía de continuidad del servicio para que los habitantes no sufran perjuicio.

En cuanto a la población privada de libertad, el 84 % de las solicitudes de intervención en materia de salud se vincula con el Centro de Programa Institucional Antonio Bastida de Paz, mientras que el 16% corresponde a la Unidad de Atención Integral Pablo Presbere. Esta situación puede ser explicada por el hecho de que, según datos aportados por la Dirección del Centro Antonio Bastida de Paz, éste cuenta con una capacidad real para albergar a un total de 706 personas, pero en la actualidad alberga a un total de 950 privados de libertad, lo que implica un 34,56% de hacinamiento en las instalaciones. Las limitaciones en cuanto a personal de seguridad, contribuyen a agravar el problema, al generar retrasos al momento de programar salidas para exámenes, citas o procedimientos médicos.

En la Oficina Regional Atlántica, la afectación a la salud y bienestar de las personas es la mayor fuente de solicitudes

de intervención que se presentan ante la Defensoría y se originan en motivos como suspensiones o atrasos en intervenciones quirúrgicas en el Hospital Tony Facio y falta de personal por incapacidad de los doctores que se contagian con Covid-19. Este problema fue más agudo en los Centros de Atención Institucionales de la Región, (UAI 20 de diciembre, CPI Carlos Luis Fallas y CPI Marcus Garvey), ya que los brotes del Covid-19 obligaron al personal médico de dichos centros a enfocarse en la atención de esta enfermedad, teniendo que dejar de lado momentáneamente la atención médica ordinaria.

Ahora bien, debe destacarse que la incidencia de quejas del Centro Programa Institucional Marcus Garvey es la menor de los tres centros. Una causa probable es que, a diferencia de otros centros, este CPI no tuvo rotación de personal médico en el último año.

Sin perjuicio de lo anterior, es clara la falta de especialistas en el Hospital Tony Facio, mientras que la construcción del nuevo hospital no se vislumbra en el mediano plazo. Por otro lado, preocupan los problemas comprobados en cuanto la inexistente priorización en la atención de personas mayores y otras poblaciones vulnerables, cuando de listas de espera se trata.

La Oficina Regional Chorotega, al igual que las oficinas anteriores, aunque en menor proporción, reporta violaciones al derecho a la salud en relación con la prestación de servicios médicos estatales, con mayor incidencia en la población privada de libertad; esto último debido a la desproporción entre la población penitenciaria y el equipo humano asignado para brindar el servicio. Asimismo, se denuncia con frecuencia la suspensión de tratamientos porque no se reciben oportunamente los medicamentos prescritos, lo cual obedece en gran parte a que el despacho de recetas depende de la correspondiente Área de Salud de la CCSS, la cual no despacha con la celeridad requerida y no se

coordina oportunamente con el CAI del Ministerio de Justicia.

Otra de las afectaciones que se denuncian tiene relación con las listas de espera cuando se requiere una atención médica o una cirugía en los servicios de la CCSS, situación que, como se ha expuesto, no es exclusiva de las personas privadas de libertad, sino que afecta a todas las personas aseguradas, con lo que queda en evidencia la carencia de una respuesta oportuna de los centros médicos para la atención de la salud restaurativa.

Por su parte, la Oficina Regional Norte tramita denuncias por dilación o suspensión de citas médicas, procedimientos quirúrgicos, hospitalizaciones de Personas Menores de Edad (PME) y problemas para la atención en salud a personas privadas de libertad en el CPI Nelson Mandela, pues se trata de un establecimiento carcelario con espacio para 388 privados de libertad que durante la mayor parte del año 2021 albergó a una población superior a las 500 personas. Al contar solamente con un médico y un enfermero, la demanda de servicios se incrementa sin posibilidad de ser cubierta de manera eficiente por falta de recurso humano disponible. La situación se agrava, pues para poder asistir a la atención médica, se requieren de al menos dos custodios y las limitaciones en el personal de seguridad, impiden la asistencia efectiva a los centros de salud para recibir atenciones ordinarias.

Otro de los agravantes para la atención médica en los centros carcelarios se dio por brotes de COVID, ya que eso implicaba que los pabellones fueran puestos en aislamiento y, como consecuencia de ello, no se valoraban otras enfermedades ni tampoco se podía llevar los internos a ninguna cita médica o judicial fuera del establecimiento.

En cuanto a las personas menores de edad, se pudo identificar que el sistema hospitalario no contaba con un protocolo

para visitas y cuidado de pacientes menores de edad hospitalizados sin acompañamiento de los padres, por lo que se realizó la intervención correspondiente para garantizar el vínculo de los niños, niñas y adolescentes con sus progenitores.

Se evidenció la dicotomía de requisitos para ingreso a centros hospitalarios, ya que, por ejemplo, en la zona de cuidado de pacientes neonatos, se solicita que los padres tengan una prueba COVID negativa; sin embargo, el lineamiento COVID señala que los establecimientos de salud solo refieren dicha prueba a pacientes con síntomas, lo cual generó problemas para que los padres de familia pudiesen ingresar a dicha zona y, por ende, los neonatos no tenían acceso a lactancia materna.

Finalmente, la Oficina Pacífico Central, en su mayoría atendió casos de personas privadas de libertad que denuncian no recibir atención médica al solicitarla o dilación en la entrega de sus medicamentos.

Se observa, entonces, que el Derecho a la Salud en las diversas regiones en las cuales se cuenta con Oficina Regional de la Defensoría de los Habitantes no es de pleno goce y disfrute de los habitantes; situación que se agrava cuando se observan las denuncias relacionadas con la población privada de libertad, la cual solamente tiene limitado su derecho a la Libertad de Tránsito, pero sus demás derechos deben mantenerse incólumes y ser respetados.



# 4 EDUCACIÓN DE CALIDAD



En el Informe Anual de la Defensoría correspondiente a los años 2015-2016, se señaló:

(...) La educación es un requisito fundamental para la prevención de la pobreza y un indicador por excelencia para medir la desigualdad y el desarrollo, de ahí la importancia de proponer una línea base para proyectar la educación equitativa y de calidad, según se propone, al año 2030.

En términos de gratuidad, la Constitución Política establece, en su artículo 78, que la educación desde preescolar hasta la educación diversificada es gratuita y costeadada por el Estado y en cuanto a la Educación Superior, establece que para las personas de escasos recursos se adjudicaron becas y auxilios económicos.(...)<sup>1</sup>

La situación económica del país es uno de los condicionantes de la vulnerabilidad educativa, variable de la cual depende en gran medida el acceso pleno del Derecho a la Educación y ello conlleva, no solo la permanencia en las aulas, sino también el éxito en la consecución de los objetivos escolares.

Ante el deterioro en los ingresos y la afectación a los índices de pobreza que se produjeron como resultado de la crisis sanitaria causada por el Covid 19, así como la falta de medidas gubernamentales para que los efectos de la crisis se distribuyeran equitativamente según las posibilidades de cada sector, las autoridades gubernamentales optaron por paliar la situación con los programas de Transferencias Monetarias Condicionadas “Crecemos” y “Avancemos”, en procura de mantener a las personas estudiantes en los centros educativos. No obstante, estos programas no estuvieron exentos de recortes presupuestarios, los cuales generaron incertidumbre en cuanto al cumplimiento de la meta del Plan Nacional de Desarrollo, relacionada con la cantidad de transferencias que se planeó otorgar durante el año 2021. En esa coyuntura, la Defensoría de los Habitantes solicitó al Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), informar sobre las acciones adoptadas, siendo que la institución menciona esfuerzos para contar con el presupuesto correspondiente para el último trimestre del año, así como la puesta en marcha de la metodología para la verificación de la condicionalidad educativa de las personas beneficiarias; lo anterior gracias a un convenio con el Ministerio de Educación.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Informe Anual 2015-2016, Defensoría de los Habitantes de la República, página 62

<sup>2</sup> IMAS-SGDS-ARDS-NE-ULDSAM-0266-2021, de fecha 5 de setiembre de 2021, IMAS-SGDS-1320-2021, de fecha 18 de octubre del 2021

Pese a lo expuesto, el trámite de la casuística ligada a los requisitos, impedimentos y trámites burocráticos del servicio que reciben las personas usuarias del IMAS en relación con la solicitud, tramitología y continuidad de los beneficios de los Programas Avancemos y Crecemos, al igual que el período anterior, representa la mayoría de las denuncias que se investigan en la Dirección de Niñez, Adolescencia y Juventud. Debido a esto, se mantiene la vigencia la recomendación hecha por la Defensoría de los Habitantes en cuanto a la urgencia de tomar medidas que garanticen una educación inclusiva, equitativa y de calidad, tal y como lo establecen los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

### Tecnología y Conectividad Educativa:

Una de las limitaciones que se presentaron debido a las medidas de distanciamiento tomadas por el Estado costarricense en razón de la pandemia por el Covid-19, se encuentra la gran brecha digital que restringe el acceso igualitario a la educación. Tal y como se señaló en el Informe Anual del año 2021 de esta Defensoría, la emergencia por el COVID-19 evidenció “la crítica situación del acceso a la tecnología y a la conectividad para los y las estudiantes que reciben servicios en el sistema educativo” y de forma particular, el MEP identificó los cuatro escenarios en que se encontraban las y los estudiantes, a saber: “1. Estudiantes con acceso a internet y dispositivo en casa; 2. Estudiantes que cuentan con dispositivo y con acceso a internet reducido o limitado; 3. Estudiantes que cuentan con dispositivos tecnológicos y sin conectividad; 4. Estudiantes que no poseen dispositivos tecnológicos ni conectividad.”

Si bien, en febrero del 2020, el Ministerio de Educación Pública informó sobre la ejecución de la segunda fase de la Red Educativa Bicentenario (REB), para dotar de conexión a internet a los centros educativos del país, a la fecha existen diferentes aspectos por atender por parte del Estado

para garantizar el acceso a la conectividad para todos los y las estudiantes, particularmente a partir de la Orden emitida por la Contraloría General de la República (N° DFOE-CAP-ORD-00001-2021), en la que se indicó que el MEP debía:

1. Adoptar, a la brevedad posible, las medidas necesarias a efecto de retomar y asumir directamente las competencias esenciales y los deberes públicos vinculados a la Red Educativa del Bicentenario contenidas en el oficio DM-1492-12-2019 y el Anexo N° 2 al Convenio Marco de Cooperación entre el Ministerio de Educación Pública y la Fundación Omar Dengo para la implementación de la Red Educativa del Bicentenario, conforme lo dispuesto en la Constitución Política (Título VII en lo que corresponda), Ley Orgánica del Ministerio de Educación Pública N° 3481, Ley Fundamental de la Educación N° 2160 y Ley de Creación del Consejo Superior de Educación Pública N° 1362.
2. Ordenar en un plazo de 24 horas a la Fundación Omar Dengo la suspensión inmediata de cualquier actuación que se encuentre en ejecución con motivo de la suscripción del Anexo N° 2 al Convenio Marco de Cooperación entre el Ministerio de Educación Pública y la Fundación Omar Dengo para la implementación de la Red Educativa del Bicentenario.<sup>3</sup> (Los subrayados no son del original)

Para la Defensoría de los Habitantes, es necesario reiterar, una vez más, que el Estado en su conjunto, debe realizar “...todos los esfuerzos necesarios para garantizar el derecho fundamental a la educación, incluyendo las metas del ODS 4, relacionadas con una educación de calidad, en general, y en particular para aquellas poblaciones de estudiantes sin conectividad o conectividad limitada. Ello, de forma que puedan contar con dicho servicio de

3 Contraloría General de la República. DFOE-CAP-0684 del 11 de octubre del 2021

*manera universal y de acceso permanente, y se atiendan las necesidades reales y específicas para cada población (disponibilidad de energía eléctrica, conectividad, dispositivos, programas informáticos especializados, etc.). En este sentido, es de especial relevancia la situación de las y los estudiantes indígenas o quienes presentan algún tipo de discapacidad.”<sup>4</sup>*

### **Acceso a la Educación Superior:**

En cuanto al acceso de la población a la Educación Superior, de acuerdo con el Estado de la Educación 2021, entre los años 2007 y 2017, el porcentaje de la población de 25 a 34 años con educación universitaria se mantuvo alrededor del 28%, reportando un leve incremento en el 2019, cuando alcanzó el 31%. En la misma línea, mientras que el porcentaje de personas graduadas de secundaria pasó del 46% en 2010 al 60% en 2021, la admisión a las universidades apenas se incrementó en cinco puntos porcentuales en el mismo período, pasando del 29% al 34%. Otro dato revelador es que solamente el 30% de personas jóvenes de zona rural ingresaron a la universidad, frente al 70% de la urbana; además de que el 55,3% de los estudiantes que asisten a las universidades públicas pertenecen a los dos quintiles de ingresos más altos del país<sup>5</sup>.

Cabe subrayar que la educación es, por antonomasia, el medio más legítimo y eficaz para lograr el ascenso social. Así, la limitada cobertura que reporta la educación superior, se constituye en un verdadero obstáculo para miles de personas jóvenes que aspiran a gozar de una mejor calidad de vida en el futuro, pero ven truncado ese anhelo debido a las limitaciones existentes para acceder a la educación superior, indispensable para optar por los puestos laborales más calificados y, por

consiguiente, los mejor remunerados en el mercado.

Esta situación también plantea un desafío de cara al cumplimiento de las metas 4.3 y 4.4 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, los cuales buscan asegurar el acceso igualitario de hombres y mujeres a la formación técnica, profesional y superior de calidad, así como aumentar considerablemente el número de jóvenes y adultos que tienen las competencias necesarias en el ámbito técnico y profesional.

El Estado de la Educación esboza como explicación de esta baja cobertura la sumatoria de varios factores, entre los que se encuentran la desaceleración económica del país de hace ya varios años, aunada a la crítica situación fiscal y los efectos que ha tenido la pandemia de Covid-19 en las finanzas de las universidades.

Ante este panorama, la Defensoría de los Habitantes hace un llamado a las autoridades universitarias y hacendarias para que, de la mano de las medidas dirigidas a atacar las causas de la situación, enfoquen sus esfuerzos en la identificación y apoyo de estrategias puntuales para aumentar la cobertura y atacar las brechas de inequidad existentes en la educación superior. Entre otras acciones, se sugiere establecer metas de incremento progresivo en la cobertura de corto y mediano plazo, así como darlas a conocer a la población en general; procurando que el incremento de los recursos se refleje en un aumento proporcional de la cobertura y valorando el establecer cuotas de admisión para poblaciones históricamente excluidas a manera de acción afirmativa, entre otras.

### **Educación e inclusión de las personas con discapacidad:**

Otro aspecto importante a tomar en cuenta es la inclusión educativa, la cual se enmarca en el Objetivo de Desarrollo Sostenible 4, mediante la promoción de

4 Defensoría de los Habitantes de la República. Informe Anual 2021. Página 82.

5 Los datos que se presentan en este apartado se tomaron del Estado de la Educación 2021. [https://estadonacion.or.cr/Educacion\\_WEB](https://estadonacion.or.cr/Educacion_WEB), Capítulos 6 y 7.

oportunidades de aprendizaje para todas las personas, garantizando inclusión, equidad y calidad de dicha educación. En esta línea, en el año 2021, ante la Defensoría de los Habitantes se presentaron 43 denuncias relacionadas con la violación del derecho a la educación de las personas con discapacidad, lo que equivale a un 13%. Es por ello que la Dirección de Niñez y Adolescencia y el Mecanismo Nacional de Supervisión de la Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad concluyeron una investigación de oficio mediante la cual se verificó el grado de cumplimiento de las normas de educación inclusiva contempladas en la Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y en el Decreto Ejecutivo “*Establecimiento de la Inclusión y la Accesibilidad en el Sistema Educativo Costarricense*”.<sup>6</sup>

A partir de los resultados de dicha investigación, se recomendó al Ministerio de Educación la implementación de un Plan de capacitación sistemático y continuo, dirigido al personal docente y administrativo. Sobre el particular, el MEP informó que este plan dio inicio en noviembre del 2021, proyectando 3000 personas docentes capacitadas con el “*Curso Diseño Universal para el Aprendizaje: un enfoque para el desarrollo de aprendizajes esperados y habilidades en el contexto educativo*”. Adicionalmente el Instituto de Desarrollo Profesional (IDPUGS) y el Centro Nacional de Recursos para la Educación (CENAREC) planifican impartir 10 cursos (informativos y de estrategia) durante los años 2022 y 2023.

Se evidenció en los hallazgos, la inquietud de los docentes con respecto a la inclusión de personas menores de edad con discapacidad al Sistema General de Educación. El avance hacia una educación inclusiva para las personas con discapacidad en Costa Rica es incipiente, dado que no ha permeado la idea de que los

centros de enseñanza especial segregan a las y los estudiantes con discapacidad y les limita las oportunidades de desarrollo.

Según la Encuesta Nacional sobre Discapacidad (ENADIS), existen brechas importantes entre personas con y sin discapacidad en el campo educativo. Así, el porcentaje de personas con discapacidad sin instrucción es significativamente mayor que el de las personas sin discapacidad. El primer grupo cuenta con un 7,4%, en tanto que el último presenta un 2,8%. Brechas similares se observan en los siguientes niveles de instrucción. Por ejemplo, las personas con discapacidad tienen un porcentaje de primaria incompleta del 19,6% y las personas sin discapacidad del 10%.

Además de lo anteriormente mencionado, se considera importante reseñar que un porcentaje significativo de las denuncias recibidas por violación del derecho a la educación se refieren a la inaccesibilidad física de los centros educativos.

Si bien el Ministerio de Educación ha hecho un esfuerzo para transformar la planta física de los centros educativos, lo cierto es que aún falta mucho por hacer. Como se puede apreciar en los informes anuales de años anteriores, la Defensoría de los Habitantes ha insistido en la importancia de invertir recursos en la remodelación de la infraestructura educativa. Este Despacho está consciente de la situación fiscal que atraviesa el país; sin embargo, las necesidades de las personas con discapacidad han sido pospuestas durante mucho tiempo y requieren ser atendidas.

En relación con esta situación, la Dirección de Infraestructura Educativa informó que ha iniciado un Inventario Nacional de Infraestructura Educativa, esperando obtener datos sobre disponibilidad, cobertura, estado de rampas, escaleras, elevadores, señalización de duchas o inodoros. La Defensoría está atenta a la conclusión del levantamiento de datos y el posterior

<sup>6</sup> Decreto Ejecutivo N° 4095-MEP del 13 de febrero del 2018.

análisis técnico de la información que sea brindada.

El artículo 24 de la Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad reconoce el derecho a la educación inclusiva de este sector de la población. Dicho precepto es uno de los más extensos de la Convención, estableciendo que las personas con discapacidad deben ir a las mismas escuelas y colegios que el resto del estudiantado, con los apoyos y ajustes razonables que requieran.

En cuanto a la política de educación inclusiva, se informó que la Política Curricular (Acuerdo CSE 07-44-2016), contempla "... el Diseño Universal para el Aprendizaje (DUA), es un marco que promueve la flexibilización del currículo al asumir la variabilidad individual como norma y no como excepción", por lo que en la política curricular ya se cuenta con la Política de Educación Inclusiva.

La Dirección de Servicio Civil (DSC), por su parte, se comprometió a capacitar al personal que realiza el reclutamiento del personal docente, programa que dio inicio en el mes de octubre de 2021 con la plataforma y guía del Centro de Capacitación y Desarrollo (CECADES). Lo anterior se basa en la Resolución DG-R-037-2021 que abarca tanto título I como II, teniendo como meta la desensibilización y el abordaje de los protocolos a seguir en la atención y contratación de personas con discapacidad. En materia de concursos docentes, se destaca el reconocimiento de puntos a las personas docentes que cuenten con cursos de capacitación relacionados con productos de apoyo a las Personas con Discapacidad.

Sin embargo, queda mucho camino por recorrer y pendiente superar esa concepción tradicional de la educación de las personas con discapacidad que aísla a las y los estudiantes que presentan tal condición de los demás. Es preciso respetar la diversidad educativa, a fin de que

las diferencias entre las personas no sean motivo para separar y menos en el campo educativo.

El concepto de vulnerabilidad es un gran ausente como criterio a evaluar al momento de asignar becas a estudiantes con discapacidad, así como el reforzamiento en la comunicación del Lenguaje de señas, en las personas con discapacidad sensorial y la modificación del inciso e) del artículo 10 y los incisos d) y e) del artículo 12 del Decreto 40529-MEP, Reglamento de Matrícula y Traslado de los estudiantes, el cual establece restricciones al acceso de estudiantes con discapacidad al Sistema General de Educación, así como el artículo 4 del Decreto Ejecutivo N° 40955.

En materia de inclusión, tal y como se señaló, existen tanto avances como evidentes desafíos. La OCDE realizó una serie de recomendaciones al respecto, entre las que destaca la necesidad de contar con una profesión docente de alta calidad, lo cual fue planteado por la Defensoría ante el CONESUP. Al respecto, se rescata el fortalecimiento de la capacitación inicial y las modificaciones en el proceso de reclutamiento por parte de la DSC.

En cuanto al tratamiento de la casuística, la Defensoría de los Habitantes se adhiere a las aspiraciones de la Convención de las Personas con Discapacidad, de manera que se garanticen los derechos de la población en el ambiente educativo.<sup>7</sup>

### **Los retos de la infraestructura educativa:**

En cuanto al tema del estado de la infraestructura educativa en el país, existe un grave rezago, sobre el cual la Defensoría de los Habitantes se ha pronunciado reiteradamente, sin que el Estado haya llevado a cabo acciones concretas para mejorar las condiciones en las que miles de estu-

<sup>7</sup> Defensoría de los Habitantes de la República, Expediente N° 310419-2020, Informe Final con Recomendaciones Oficio N° 02637-2021-DHR del 17 de marzo 2021.

diantes ejercen su derecho a la educación. El informe del Estado de la Educación 2021 esboza que “En la década previa a la pandemia, el sistema educativo registraba un desempeño inercial con importantes rezagos en acceso, equidad y calidad de sus servicios. Costa Rica vive un “apagón educativo” que ha recortado aún más los conocimientos de cohortes estudiantiles y ha ampliado las asimetrías y la exclusión educativa. La crisis de la pandemia evidenció las bajas capacidades institucionales para mitigar los impactos y adaptarse solventemente a las nuevas condiciones del contexto nacional”<sup>8</sup>.

A febrero del 2022, el Ministerio de Salud informó de la existencia de 795 órdenes sanitarias emitidas a centros educativos, de las cuales 632 ya se encuentran vencidas, concentrándose la mayoría en las direcciones regionales Brunca y Huetar Caribe<sup>9</sup>, lo que conlleva a que 19 centros educativos no reúnen las condiciones básicas para retornar de manera presencial este periodo lectivo. Pese a esta realidad, contradictoriamente el presupuesto para infraestructura educativa fue reducido en más de un 60% para el año 2022.

Como reflejo de esta situación, la Defensoría de los Habitantes emitió recomendaciones a favor del Colegio Técnico Profesional de Puntarenas, la Escuela Térraba, la Escuela Brown Brown y el Colegio Académico de Guácimo, señalando la violación al derecho a la educación de la población estudiantil y la urgencia de acciones para atender el pésimo estado de estos centros educativos, en los que inclusive existe incumplimiento en materia de protección de incendios. Asimismo, en los últimos años, la Defensoría ha tenido que emitir recomendaciones en los casos de decenas de centros educativos por el mal estado en el que se encuentran sus instalaciones, circunstancia

que impacta directamente en el proceso educativo.

Dicho impacto, vulnera con más fuerza a los niños y niñas de zonas rurales e indígenas, quienes, en algunos casos, no pueden ingresar a sus centros educativos debido a su condición de inhabitabilidad, ni tienen acceso a la virtualidad, como es el caso de la Escuela el Líder de Bijagua, la Escuela Sión, el Liceo Rural Usekla, el Liceo Rural China Kicha y la Escuela Monte Sión, lo cual les coloca en una posición de doble vulnerabilidad. Estos centros educativos llevan años esperando la construcción de edificios seguros, por lo que le corresponde al Estado respondiendo a su deber de diligencia, el imponer plazos razonables, atender de manera adecuada las necesidades particulares y analizar las buenas prácticas que recomienda la OCDE, como lo hizo el MOPT en el caso de la escuela Rafael Vargas Quirós de Colima de Tibás y las obras que se requirieron en la Circunvalación Norte, proceso que solamente duró seis meses.

Acerca de la meta que indica la necesidad de aumentar la oferta de docentes calificados, es importante retomar los hallazgos contenidos en el Informe del Estado de la Educación 2021<sup>10</sup>, en el cual se identificaron limitaciones y oportunidades de mejora en las competencias digitales de las personas docentes como lo son la brecha de conectividad existente entre las personas estudiantes en el país (hogares, centros educativos y comunidades); la debilidad de las competencias digitales de los docentes para la pedagogía; las diferencias entre los docentes con respecto al uso de las tecnologías de la información y la comunicación en el proceso pedagógico (niveles: inicial, intermedio y avanzado); y la inexistencia en el país de estándares mínimos (conocimientos y habilidades)

<sup>8</sup> Estado de la Nación, Estado de la Educación, 2021, pág. 34.

<sup>9</sup> Ministerio de Salud, oficio N° MS-DGS-0574-2022 del 2 de febrero de 2022, suscrito por el Dr. Pedro González Morera, Director General de Salud.

<sup>10</sup> Octavo Estado de la Educación. Capítulo 4 “Competencias Digitales Docentes para integrar las TIC en el Aula”. Programa Estado de la Nación. Setiembre 2021.

de los docentes en su formación inicial o en su desarrollo profesional.

Adicionalmente, en el apartado de conclusiones y recomendaciones del Estado de la Educación 2021, se hizo referencia, entre otros aspectos a los siguientes:

1. La necesidad de proveer de conexión a internet de banda ancha simétrica a todos los centros educativos y asegurar su uso para el aprendizaje y el desarrollo profesional docente;
2. El implementar un programa nacional de desarrollo profesional para los docentes en el área de competencias digitales (práctica pedagógica, evaluación, uso crítico de la información, uso responsable de las tecnologías de información, selección y creación de recursos educativos digitales y autodesarrollo);
3. Desarrollar estrategias de atención diferenciadas para cada segmento de docentes, según nivel y materias;
4. Diseñar un programa de formación profesional en Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) aplicadas a procesos pedagógicos;
5. Elaborar un marco nacional de competencias digitales docentes (articulación entre instancias en la formación inicial y desarrollo profesional docente y el MEP);
6. Empoderar y responsabilizar a las direcciones regionales educativas y a centros educativos para integrar las TIC en los procesos educativos y de gestión.

En lo que se refiere a la oferta de docentes calificados en competencias digitales, a partir de lo señalado por el Estado de Educación 2021, el país cuenta con un diagnóstico y algunas propuestas de trabajo, de manera que es primordial que las autoridades educativas consideren lo indicado en dicho insumo para la toma de decisiones que permitan alcanzar los

Objetivos de Desarrollo Sostenible para el 2030.

Es necesario recordarle al Estado lo indicado por el Comité de los Derechos del Niño de la Organización de Naciones Unidas en la Observación General N° 25 (2021) relativa a los derechos de los niños en relación con el entorno digital: “Los Estados partes deben lograr que, antes de la contratación y durante el empleo, se imparta formación relacionada con el entorno digital a los profesionales de la enseñanza en todos los niveles a fin de apoyar el perfeccionamiento de sus conocimientos, aptitudes y prácticas.”<sup>11</sup>

La casuística reportada para este informe, da cuenta de la poca coordinación entre los centros penitenciarios en diversos aspectos, como lo son la falta de expediente académico al llevarse a cabo el traslado de una persona privada de libertad de un centro a otro. Esta situación incide en atrasos en la matrícula de nivel, dado que hasta que no se cuente con la información que acredite el nivel de estudio aprobado, no se permite realizar la matrícula al nivel que corresponde.

Situación similar se evidencia en la tramitación de becas por parte de las personas privadas de libertad que se encuentran estudiando. Para el trámite de la beca, existe una coordinación entre el Área Educativa del Centro Penitenciario y el Instituto Mixto de Ayuda Social. Desde el área educativa, se recolectan la información y requisitos y se trasladan al IMAS para la aprobación de la ayuda. Al respecto, se han evidenciado casos en los cuales, por una negligente tramitología de los funcionarios del área educativa, no se remite la información en tiempo para el debido trámite, lo que incide de manera negativa en el otorgamiento del beneficio para la

<sup>11</sup> Comité de los Derechos del Niño. Observación General N° 25 relativa a los derechos de los niños en relación con el entorno digital, página 7. Organización de las Naciones Unidas. Marzo 2021.

persona solicitante, pues no va percibirlo durante ese periodo.<sup>12</sup>

La administración constituye el contacto directo entre las personas privadas de libertad y el IMAS, por lo que se debe mantener un canal fluido entre ambas partes (IMAS y personas privadas de libertad), siendo su deber tramitar adecuadamente las solicitudes de los interesados (formularios completos), además de socializar la información que brinda el IMAS, con el fin de que no se presenten situaciones en las que el solicitante no pueda obtener el beneficio económico.

En relación con la experiencia de las Oficinas Regionales de la Defensoría en el acercamiento con las necesidades de infraestructura y mobiliario de centros educativos en sus respectivas áreas geográficas, intervenciones que son registradas para luego ser remitidas a la Dirección de Niñez, Adolescencia y Juventud de la Defensoría para su trámite, se tiene lo siguiente:

En giras institucionales realizadas por parte del personal de Defensoría de la Sede Regional Norte, se comprobó la precariedad de algunos centros educativos, cuyos casos fueron remitidos a la Sede Central de la Defensoría para su investigación. Además, se evidenció que existen problemas de acceso a la matrícula efectiva en los centros educativos, esto a raíz de problemas administrativos y locatarios que limitan la recepción de los educandos que solicitan el ingreso, sin lograrse una respuesta a las necesidades comunales de matrícula por cercanía. Ejemplo de estas situaciones son los casos de la escuela y el colegio de Bijagua. La escuela recibió sus primeras órdenes sanitarias en el año 2015 por deterioro eléctrico y riesgo de incendio acentuado por tratarse de una antigua construcción en su mayoría de madera. El costo del proyecto es de alrededor de 500 millones de colones y ya toda la parte preparativa, diseño y demás están listos, solo

está pendiente la asignación presupuestaria para iniciar las obras, pero el MEP alega inexistencia de recursos. Actualmente, la escuela está cerrada y los estudiantes están recibiendo clases mediante una “modalidad a distancia”<sup>13</sup>.

Por su parte, el Colegio de Bijagua, con una población estudiantil de 426 estudiantes, en la cual el 98% prefirió la presencialidad por los problemas de conectividad que les impiden recibir lecciones virtuales, tiene órdenes sanitarias desde el año 2011 por problemas en las baterías sanitarias, instalación eléctrica e infraestructura en general. El Huracán Otto, en el año 2017, aceleró el deterioro del inmueble. Sin embargo, todavía al día de hoy, ni siquiera existe presupuesto para ejecutar el plan de obras urgentes.<sup>14</sup>

En la Región Chorotega, al igual que en el resto del país, la pandemia por Covid 19 obligó al Estado a tomar medidas en relación con la presencialidad de los estudiantes, decantándose por establecer la modalidad virtual, lo cual representó una brecha significativa para los estudiantes de familias de escasos recursos, tanto por limitaciones en el servicio de internet, como en limitaciones de acceso a los equipos tecnológicos. Esta circunstancia generó que muchos menores se vieran obligados a desertar del sistema educativo. Además, muchas de las plantas físicas de los centros educativos presentan condiciones no aptas para atender a la población estudiantil, lo que se ha convertido en un obstáculo para regresar a la presencialidad, pues si bien ya se dio la apertura de los centros educativos, el hecho de que las estructuras de las escuelas no cuenten con las condiciones para recibir a los menores, sigue constituyendo una barrera para el estudiantado.

Un ejemplo de esta realidad, es la Escuela de Brasilito de Santa Cruz, destruida por el terremoto de Nicoya en el año 2012.

13 Expediente 353039-2021.

14 Expediente 382395-2022-RI

Desde ese momento hasta la actualidad, los estudiantes han enfrentado diversas limitaciones y carencias para recibir lecciones, principalmente por el tema de no contar con instalaciones adecuadas para el proceso educativo; y a pesar que han pasado ya más de diez años del evento, el sueño prometido de la nueva escuela sigue sin concretarse, al punto que actualmente, por esfuerzo de la Junta de Educación, cuentan ya con una propiedad de más de una hectárea, pero la obtención de los recursos para la construcción de la nueva escuela sigue sin avance alguno. Este caso actualmente se encuentra en trámite por parte de la Dirección de Niñez, Adolescencia y Juventud en oficinas centrales<sup>15</sup>.

La Región Brunca recibió la denuncia de la directora del centro Educativo Unidocente de Coyoche de Laurel, perteneciente al circuito 11 de la Dirección Regional de Educación Coto, quien expuso la situación que presentaba dicho centro educativo bajo el código presupuestario #3141, que para este periodo lectivo 2022, aumentó su matrícula en 3 estudiantes más, teniendo una matrícula total de 4 estudiantes y, en razón de ello, solicitó a la Dirección de Programas de Equidad del MEP, se actualizará la matrícula del centro y, por ende, el presupuesto para el periodo 2022. Sin embargo, el MEP no resolvió dicha solicitud en tiempo y forma, lo cual afectaría directamente el funcionamiento del centro educativo, ya que no se podrían pagar los servicios básicos como luz y agua, así como la compra de suministros de higiene básicos y con ello, generar el cierre definitivo de la escuela. Recientemente, la oportuna intervención de la Dirección de Niñez, Adolescencia y Juventud, logró que se asignará el presupuesto.<sup>16</sup>

Finalmente, mientras en la Oficina Pacífico Central no se han tramitado casos de esta naturaleza, la Regional Atlántica tiene conocimiento de que al menos una centena

de centros educativos de la provincia de Limón se encuentra con órdenes sanitarias por problemas de infraestructura; de los cuales, los casos de las escuelas de Limoncito<sup>17</sup> y la Escuela Líder de Batán<sup>18</sup> son dos claros ejemplos.

Desde el año 2005, el Centro Educativo Barrio Limoncito está en lista de espera para tener un centro educativo nuevo, luego de más de 10 órdenes sanitarias y el cierre definitivo en el año 2017. Al día de hoy, no se ha iniciado la construcción del Centro Educativo. Los estudiantes reciben clases en la explanada de la Iglesia Católica de la comunidad, en condiciones deplorables y no adecuadas para ellos. A pesar de que ya se tiene el proyecto constructivo listo, no se vislumbra al día de hoy un pronto inicio de los procesos administrativos para el inicio de la construcción; ni siquiera la DICE tiene claridad sobre la asignación presupuestaria para ejecutar el proyecto.

A inicios de abril de 2022, los vecinos de la comunidad Batán de Matina de Limón, cerraron la ruta 32, debido a que existen atrasos en el proceso constructivo de la Escuela Excelencia de Batán; no se tenía claridad sobre los procesos constructivos y los motivos de la dilación. En virtud del cierre, los funcionarios de dicha escuela se presentaron al lugar del cierre y se logró interceder para que se levantara el bloqueo, para lo cual se adquirió el compromiso de conformar una mesa de diálogo el día 4 de abril de 2022, con representantes de la DICE y del Ministerio de Educación, donde participa la Defensora de los Habitantes como facilitadora del proceso.

Ese día se realizó la mesa de diálogo en la comunidad de Batán, con la participación de la directora de la DICE, el señor viceministro de Educación y la señora Defensora, entre otras autoridades locales; y se acordó que la Junta de Educación iniciaría con el apoyo y asesoría de la DICE el proceso,

15 Expediente N° 352974-2021-RI.

16 Expediente N° 374418-2021-RI.

17 Expediente N° 376883-2022-RI.

18 Expediente N° 384284-2022-RI.

a efecto de resolver el contrato actual, mismo que a la fecha presenta atrasos e incumplimientos por parte de la empresa contratada.

Otro elemento a tomar en consideración, es que, para la provincia de Limón en promedio, la población costarricense está envejeciendo. Limón goza de un bono demográfico de 95 mil personas jóvenes entre 10 y 19 años<sup>19</sup>, para el cual, existe un alto riesgo de desaprovechamiento, si el Estado no es capaz de incorporar esta gran cantidad de personas jóvenes al sistema educativo a fin de brindarles la instrucción académica, técnica y universitaria que requieren.

La situación actual de la educación costarricense y el eventual incumplimiento de las metas del ODS 4 deben generar una preocupación nacional con carácter de emergencia, pues las brechas que se están presentando, ya por sí mismas, atentan contra la posibilidad de cumplir con el ODS1. Mientras los problemas a nivel de infraestructura en centros educativos están generando una cada vez más profunda desigualdad que afecta la calidad de vida de las personas en lo inmediato y a futuro, también están colaborando en profundizar la ya de por sí, gran inequidad entre la zona central del país y las regiones fuera de ésta.

---

<sup>19</sup> Al respecto, véase El Estado de la Educación y la ENAHO, ambos 2021.

# 5 IGUALDAD DE GÉNERO



Costa Rica ha incorporado al ordenamiento jurídico varios instrumentos internacionales<sup>1</sup> que: protegen y garantizan los derechos de las mujeres, definen con claridad los deberes de los Estados Parte y contribuyen a fundamentar legítimamente el rechazo a toda forma de discriminación mediante la adopción de todas las medidas necesarias para evitar estas manifestaciones y prevenir su repetición. La discriminación se presenta en muchas maneras, en todos los ámbitos, y puede ser evidente en el accionar institucional, o bien, presentarse como resultado de la implementación de una norma, política o decisión estatal.

El ejercicio pleno de los derechos humanos encuentra obstáculos derivados de las desigualdades establecidas a partir de una construcción social de los roles de género de los hombres y las mujeres, lo cual ha promovido costumbres, prejuicios, estereotipos, e incluso normativa, que coloca a las mujeres en situación de desventaja.

Esta distribución de roles ha generado que se considere tradicionalmente a las mujeres como únicas responsables de la maternidad y los cuidados, lo que ha tenido

consecuencias directas sobre el derecho a la educación, al empleo y a la salud física y emocional, así como sexual y reproductiva, y ha descartado la corresponsabilidad social existente sobre los niños y las niñas, así como con todas las personas que requieren cuidados. Adicionalmente, ha naturalizado la sexualización de las mujeres y sus cuerpos, sin importar su edad, la violencia y el hostigamiento que se ejerce hacia ellas en todos los ámbitos, públicos y privados, laborales y educativos, además de su exclusión sistemática de los puestos de dirección o de toma de decisiones.

La discriminación y la violencia contra las mujeres está indiscutiblemente vinculada con otros factores que, junto con su género, afectan su vida en todos los espacios en los que se desarrollen. El origen étnico y racial, la edad, la condición de discapacidad, la identidad, orientación y expresión de género y su condición de minoría, entre otros factores, han propiciado formas múltiples e interrelacionadas de discriminación, así como violencia sistemática perpetrada por agentes estatales y no estatales, despojándolas de su condición de humanas y titulares de derechos.

La Defensoría estima que el cumplimiento de los compromisos constitucionales y convencionales, así como el establecimiento e implementación de políticas nacionales para la igualdad y equidad de

<sup>1</sup> La Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la Mujer (Belem do Pará), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), y la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés).

género, además de otras acciones basadas en el reconocimiento e identificación de las múltiples causas de discriminación, contribuyen al alcance de las metas establecidas para este ODS.

En 1994, la Convención Interamericana para Prevenir, Erradicar y Sancionar la Violencia contra las Mujeres, conocida como la Convención Belém do Pará, estableció que la violencia contra las mujeres constituye una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales, limitando total o parcialmente a las mujeres en el reconocimiento, goce y ejercicio de tales derechos y libertades. La Convención también recuerda que la violencia contra la mujer trasciende a todos los sectores de la sociedad, independientemente de su clase, raza o grupo étnico, nivel de ingresos, cultura, nivel educacional, edad o religión, y afecta negativamente sus propias bases. Asimismo, deja claro que este tipo de violencia es una ofensa a la dignidad humana y una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres; llegando al convencimiento de que la eliminación de la violencia contra la mujer es condición indispensable para su desarrollo individual y social, así como para su plena e igualitaria participación en todas las esferas de vida.

La violencia contra las mujeres ha sido objeto de preocupación y su erradicación constituye un compromiso nacional frente a los mandatos de la Convención Belém do Pará. El femicidio es la expresión más cruel de la violencia contra las mujeres; es la forma mortal de este tipo de violencia, siendo su factor de riesgo el hecho de ser mujer.

Según datos del Observatorio de Género del Poder Judicial<sup>2</sup>, en el año 2021, de acuerdo con la clasificación de la Subcomisión Interinstitucional de Prevención del Femicidio realizada el 16

de febrero dicho año, de un total de 65 muertes violentas de mujeres ocurridas, se registraron 15 femicidios (9 según el art. 21 de la Ley de Penalización de Violencia contra las Mujeres y 6 femicidios ampliados); y 14 homicidios que no son considerados como femicidios. Las restantes 35 muertes están pendientes de ser clasificadas, a la espera de informes policiales y periciales o de revisión.

En el año 2022, el Observatorio de Género del Poder Judicial informa que, al 9 de marzo, de un total de 9 muertes violentas de mujeres, la Fiscalía Adjunta de Género había clasificado como femicidio las muertes ocurridas el 11 de enero en San Rafael de Heredia y el 3 de marzo en La Garita Vieja, de Santa Cruz. Las restantes 7 muertes que están pendientes de ser clasificadas, a la espera de informes policiales y periciales o de revisión.

Es mediante la Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres (Ley N° 8589 del año 2007), que se define, en el artículo 21, de forma restrictiva el femicidio como “La muerte de una mujer que mantenga una relación de matrimonio, unión de hecho declarada o no con su perpetrador”. Sin embargo, mediante reforma posterior, se incluyeron los asesinatos de mujeres en las relaciones de noviazgo, convivencia, no convivencia, casual u otra análoga, aun cuando medie divorcio, separación o ruptura, siempre que la conducta no constituya un delito más grave o previsto con una pena mayor. De igual forma, se dejan por fuera otros escenarios en los que no median relaciones de pareja o sentimentales con la persona agresora.

Durante todo este tiempo, desde la aprobación de la ley mencionada, se ha manejado una conceptualización de femicidio apegada a la Convención Belém do Pará a efectos de las estadísticas, conocida como femicidio ampliado. Este tipo de femicidio, visualiza las muertes de mujeres por razones de género que no están contempladas en los supuestos del

<sup>2</sup> <https://observatoriodegenero.poder-judicial.go.cr/index.php/soy-especialista-y-busco/estadisticas/femicidio>

artículo 21 de la Ley de Penalización de Violencia contra las Mujeres (LPVcM), siendo su sustento normativo el artículo 2 de la Convención de Belém do Pará.

La Defensoría de los Habitantes, por medio de diversas reuniones y oficios, informó al Poder Judicial acerca de la necesidad de cumplir con el mandato de la Convención Belem do Pará con respecto al establecimiento de las estadísticas de femicidio, según lo señalado por la Convención y no con un conteo diferenciado como femicidio ampliado.

No es hasta el 23 de agosto de 2021 que se aprueba la nueva reforma a la Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres, en la cual se agrega el artículo 21 bis, "Femicidio en otros contextos", el cual contempla los escenarios del femicidio que habían quedado fuera de la reforma, indicando lo siguiente:

Se impondrá pena de prisión de veinte a treinta y cinco años a quien dé muerte a una mujer mayor o menor de edad, cuando concurra una de las siguientes circunstancias:

- a) Cuando la persona autora se haya aprovechado de una relación o vínculo de confianza, amistad, de parentesco, de autoridad o de una relación de poder que tuviere con la mujer víctima; u ocurra dentro de las relaciones familiares de consanguinidad o afinidad hasta tercer grado; sea que comparta o no haya compartido el mismo domicilio;
- b) Cuando la persona autora tenga antecedentes de violencia perpetrada contra la mujer víctima, en el ámbito familiar, laboral, estudiantil, comunitario o religioso, aun cuando los hechos no hubiesen sido denunciados con anterioridad;
- c) Cuando la persona autora sea cliente explotador sexual, tratante o proxeneta de la mujer víctima;

d) Cuando la mujer víctima se había negado a establecer o restablecer con la persona autora, una relación o vínculo de pareja permanente o casual, o a tener cualquier tipo de contacto sexual;

e) Cuando la persona autora comete el hecho para preparar, facilitar, consumar u ocultar un delito sexual;

f) Cuando la persona autora haya cometido el hecho utilizando a la mujer víctima como un acto de venganza, represalia o cobro de deudas en crímenes organizados de narcotráfico u otros delitos conexos.

g) Cuando la persona autora haya cometido el hecho en razón de la participación, el cargo o la actividad política de la mujer víctima.

La reforma del artículo 21 de la LPVcM, incorpora a la legislación nacional los escenarios del femicidio ampliado que habían quedado por fuera en la reforma del 10 de junio del 2021, siendo parte de un compromiso país con las mujeres y con el mandato de la Convención Belem do Pará. Asimismo, se da cumplimiento parcial a la recomendación 17.d que el Comité CEDAW entregó a Costa Rica en el séptimo informe periódico al país, acerca de la asistencia oportuna a las mujeres víctima de la violencia sexual, así como la protección contra el femicidio.

En cuanto al tema del hostigamiento sexual, el bloque convencional en derechos humanos en el sistema universal y en el sistema regional lo reconoce como una forma de discriminación y violencia por motivo de género. La Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (1967), sienta las bases a nivel declarativo de lo que, en 1984, se convertirá en la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés).

El Comité de la CEDAW, ha indicado que la igualdad en el empleo puede

verse seriamente perjudicada cuando se somete a las mujeres a violencia por su condición de mujer, como es el caso del hostigamiento sexual en el lugar de trabajo. En su Recomendación General N° 19, el Comité indica que el "hostigamiento sexual generalmente implica conductas que pueden ser humillantes y con efectos en su salud y seguridad. Asimismo, resulta discriminatoria cuando la mujer tiene motivos suficientes para creer que su negativa ante la conducta sexual propuesta podría causarle problemas en el trabajo, en la contratación, en el ascenso o crearle un medio de trabajo hostil".

El Comité, en su séptimo informe periódico del año 2017, mediante la recomendación 17.c, solicita al Estado costarricense, que se ocupe del acoso sexual de las mujeres, adoptando procedimientos que tengan en cuenta la perspectiva de género en las investigaciones de hostigamiento sexual e imponiendo sanciones apropiadas a los perpetradores.

Por su parte, la Convención Belem do Pará es clara al condenar el acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar.

Aunado a lo anterior, el Comité de la CEDAW instituye dentro del elenco de responsabilidades internacionales de los Estados un deber de crear y mejorar constantemente sus bases de datos estadísticos<sup>3</sup>. Por su parte, la Convención Belem do Pará, mediante su mecanismo de Seguimiento MESECVI, recomienda mejorar el sistema estadístico para obtener información a nivel nacional, desagregada por sexo, edad, etnia, ruralidad y urbanidad, a fin de mejorar la recopilación estadística en materia de violencia y género.

La Defensoría de los Habitantes ha participado y apoyado al Sistema Unificado

de Medición y Estadística de la Violencia de Género (SUMEVIG) desde su creación; el cual, a nivel nacional, establece que las estadísticas con perspectiva de género son un mecanismo imprescindible para visibilizar las distintas manifestaciones de las desigualdades que viven las mujeres por el solo hecho de serlo. La SUMEVIG ha revisado y apoyado la metodología de la recolección de datos de hostigamiento sexual de la Defensoría de los Habitantes; así como los indicadores existentes al día de hoy y los demás indicadores que presentan otras instituciones integrantes del Sistema Unificado.

El Comité de la CEDAW, en su séptimo informe, recomienda al Estado costarricense (recomendación 17.b), asignar recursos suficientes al Sistema Unificado de Medición Estadística de la Violencia de Género y aumentar las actividades para reunir datos estadísticos y cualitativos sobre los casos de violencia de género contra las mujeres desglosados por sexo, edad, origen étnico y zonas rurales y urbanas.

Es relevante mencionar que, a nivel nacional, en el año 1995 se crea la Ley contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia (N° 7476), estableciendo en su artículo 7 que las instituciones públicas están obligadas a reportar a la Defensoría de los Habitantes las denuncias de hostigamiento sexual que les sean presentadas, a fin de que este órgano defensor tenga conocimiento formal de los casos, acceso al expediente e intervención facultativa en el procedimiento. Del reporte y resolución de los casos de Hostigamiento Sexual, la Defensoría extrae los datos para completar los indicadores de hostigamiento sexual a nivel nacional, convirtiendo a la Defensoría en un referente nacional de los datos en esta materia.

En el presente informe, se presentan los datos de los casos resueltos en el año 2020,

<sup>3</sup> Recomendación General N° 28 relativa al artículo 2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. 2010. Numeral 10.

en el tanto en el año 2022, se sistematizan y analizan los datos del 2021:

En el año 2020, ingresaron a la Defensoría 176 casos que fueron resueltos por motivo de hostigamiento sexual; en algunos de ellos existe más de una persona víctima y, en otros, uno o varios denunciados. Esto da por resultado que, en 176 casos, se encontraron 248 personas víctimas y 172 presuntos hostigadores.

<b>Distribución absoluta y relativa de los casos resueltos de hostigamiento sexual en el 2020 que se reportaron a la Defensoría de los Habitantes según cantidad de víctimas</b>			
TOTAL DE CASOS RESUELTOS			
Cantidad de víctimas por caso		Casos	%
1		143	81,3%
2		12	6,8%
3		9	5,1%
4		6	3,4%
5		6	3,4%
<b>Total de Casos</b>		<b>176</b>	<b>100%</b>
<b>Total de Víctimas</b>		<b>248</b>	

<b>Distribución absoluta y relativa de los casos resueltos de hostigamiento sexual en el 2020 que se reportaron a la Defensoría de los Habitantes según cantidad de personas denunciadas</b>			
TOTAL DE CASOS RESUELTOS			
Cantidad de personas denunciadas		Casos	%
1		172	97,7%
2		3	1,7%
3		1	0,6%
<b>Total de Casos</b>		<b>176</b>	<b>100%</b>
<b>Total de Personas Denunciadas</b>		<b>181</b>	

En el año 2020, del total de 248 víctimas, las mujeres representan un 85.9% y los hombres el 12.9%, confirmandose una vez más que son las mujeres las que representan el

mayor número de personas hostigadas sexualmente. Los datos continúan reflejando que el hostigamiento sexual es una forma de violencia y discriminación que se da en contra de las mujeres. Contrariamente, cuando se habla de personas denunciadas, el 92.8% son hombres y solo un 7.2% es representado por mujeres.

<b>Distribución absoluta y relativa de los casos resueltos por hostigamiento sexual en el 2020, que se reportaron a la Defensoría de los Habitantes, según sexo de la persona denunciante</b>		
PRESUNTA VÍCTIMA		
Sexo	Víctimas	%
Mujer	213	85,9%
Hombre	32	12,9%
No se indica	3	1,2%
<b>Total general</b>	<b>248</b>	<b>100%</b>

<b>Distribución absoluta y relativa de los casos resueltos por hostigamiento sexual en el 2020, que se reportaron a la Defensoría de los Habitantes, según sexo del supuesto hostigador</b>		
PERSONA DENUNCIADA		
Sexo	Personas	%
Hombre	168	92,8%
Mujer	13	7,2%
No se indica	0	0,0%
<b>Total general</b>	<b>181</b>	<b>100%</b>

En cuanto a la edad de las víctimas, los datos muestran que el 31.5% de las víctimas son personas menores de edad; y que solo el 0.6% de las personas denunciadas pertenecen a esa misma categoría.

<b>Distribución absoluta y relativa de las víctimas de casos resueltos por hostigamiento sexual en el 2020, que se reportaron a la Defensoría de los Habitantes, según edad de la persona denunciante</b>		
<b>PRESUNTA VÍCTIMA</b>		
<b>Edad</b>	<b>Víctimas</b>	<b>%</b>
Persona menor de edad	78	31,5%
Persona mayor de edad	162	65,3%
No se indica	8	3,2%
<b>Total general</b>	<b>248</b>	<b>100%</b>

<b>Distribución absoluta y relativa de los casos resueltos por hostigamiento sexual en el 2020, que se reportaron a la Defensoría de los Habitantes, según edad del supuesto hostigador</b>		
<b>PERSONA DENUNCIADA</b>		
<b>Edad</b>	<b>Personas</b>	<b>%</b>
Persona menor de edad	1	0,6%
Persona mayor de edad	179	98,9%
No indica	1	0,6%
<b>Total general</b>	<b>181</b>	<b>100%</b>

En cuanto al lugar donde ocurren los hechos, según la provincia, los casos resueltos señalan que el 45.5% ocurren en San José y, por su parte, Limón, Heredia y Guanacaste, son las provincias donde menos casos de hostigamiento sexual se han resuelto en el año 2020.

<b>Distribución absoluta y relativa de los casos resueltos por hostigamiento sexual en el 2020, que reportaron a la Defensoría de los Habitantes según provincia en la que se presentaron los hechos</b>		
<b>LUGAR DE LOS HECHOS</b>	<b>Casos</b>	<b>%</b>
<b>Provincia</b>	<b>Casos</b>	<b>%</b>
San José	80	45,5%
Alajuela	27	15,3%
Puntarenas	18	10,2%
Cartago	16	9,1%
Guanacaste	13	7,4%
Heredia	13	7,4%
Limón	9	5,1%
<b>Total General</b>	<b>176</b>	<b>100%</b>

Tal y como el nombre de la ley lo indica, los casos de hostigamiento sexual se presentan en las relaciones en el empleo o la docencia, y los datos, además, revelan la relación de la persona denunciante con la persona denunciada. Asimismo, se observa que el hostigamiento sexual se da más en igual posición de puesto de trabajo.

<b>Distribución absoluta relativa de los casos resueltos por hostigamiento sexual en el 2020, que reportaron a la Defensoría de los Habitantes, según relación de la persona denunciante con la persona denunciada</b>		
<b>PERSONA DENUNCIADA</b>		
<b>POSICIÓN JERÁRQUICA</b>	<b>Casos</b>	<b>%</b>
Igual posición de puesto en el trabajo	52	28,7%
Posición de autoridad en relación docente-estudiante	47	26,0%
Otro	40	22,1%
Superior jerárquico	15	8,3%
No se indica	13	7,2%
Relación estudiante-estudiante	10	5,5%
Menor jerarquía	4	2,2%
Igual posición de puesto en el estudio	0	0,0%
<b>Total general</b>	<b>181</b>	<b>100%</b>

Mediante la recolección de datos, la Defensoría logra extraer las manifestaciones que más se utilizaron en las denuncias de hostigamiento sexual reportadas por las instituciones. La forma más empleada de hostigar sexualmente continúa siendo, en un 62.4% de las ocasiones, las manifestaciones verbales y los acercamientos corporales se reportan en un 50.3% de las veces.

En cuanto al tiempo que debe durar el procedimiento, el artículo 5 de la Ley contra el Hostigamiento Sexual indica que la institución cuenta con un plazo ordenatorio de tres meses para resolver. En los casos resueltos en el año 2020, solo el 22.2% de los expedientes cumplieron con dicho plazo, mientras que el 29.5% de los casos (siendo el mayor número de los mismos), finalizó entre seis meses y un día y doce meses.

<b>Porcentaje de las manifestaciones que se presentaron en los casos, de acuerdo con los casos resueltos por hostigamiento sexual en el 2020 que reportaron a la Defensoría de los Habitantes</b>		
<b>PERSONA DENUNCIADA</b>		
<b>MANIFESTACIONES</b>	<b>CASOS</b>	<b>%</b>
Verbales	113	62,4%
Acercamientos	91	50,3%
Tocamientos	83	45,9%
Miradas lascivas	49	27,1%
Mensajes	46	25,4%
Obsequios	6	3,3%
Rumores	4	2,2%
<b>Total de Personas Denunciadas</b>	<b>181</b>	

<b>Distribución absoluta y relativa de los casos resueltos por hostigamiento sexual en el 2020, que fueron reportados a la Defensoría de los Habitantes, según la duración del procedimiento administrativo</b>		
<b>EXPEDIENTE</b>		
<b>Duración del procedimiento</b>	<b>Casos</b>	<b>%</b>
De 6 meses y un día a 12 meses	52	29,5%
De 1 año y un día a 2 años	49	27,8%
Menos de 3 meses	39	22,2%
De 3 meses y un día a 6 meses	30	17,0%
De 2 años y un día en adelante	6	3,4%
<b>Total general</b>	<b>176</b>	<b>100%</b>

Los resultados de los procesos de hostigamiento sexual evidencian que, del total de expedientes resueltos, en 47 de ellos la persona declarada como responsable fue sancionada con suspensión laboral y amonestación escrita. Por su parte, es importante resaltar que del 100% de los casos sancionados en 2020, en el 43,8 % de los casos de hostigamiento sexual se llega al despido de la persona declarada como responsable.

<b>Distribución absoluta y relativa de los casos resueltos por hostigamiento sexual en el 2020, que reportaron a la Defensoría de los Habitantes según tipo de sanción a persona denunciada declarada responsable</b>		
<b>PERSONAS DENUNCIADAS RESPONSABLES</b>		
<b>Tipo de Sanción</b>		<b>%</b>
Despido	39	43,8%
Suspensión laboral de 16 a 30 días	13	14,6%
Suspensión laboral de 9 a 15 días	16	18,0%
Suspensión laboral de 1 a 8 días	11	12,4%
Amonestación escrita	4	4,5%
Suspensión estudiantil	3	3,4%
Suspensión laboral más de 31 días	0	0,0%
Otro	3	3,4%
<b>Total general</b>	<b>89</b>	<b>100%</b>

Las tres instituciones del sector público que más casos de hostigamiento sexual reportan como cerrados en el año 2020 y que son reportados a la Defensoría de los Habitantes son: en el primer lugar, el Ministerio de Educación Pública, que reporta el 34,7% de los mismos, seguido por la Caja Costarricense de Seguro Social con el 15.3% y el Ministerio de Seguridad Pública con un 10.8%.

**Distribución absoluta y relativa de los casos resueltos de hostigamiento sexual en el 2020 que se reportaron a la Defensoría de los Habitantes según institución del sector público.**

Institución	Casos	%
Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)	8	4,5%
Poder Judicial	17	9,7%
Ministerio de Seguridad Pública (MSP)	19	10,8%
Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)	27	15,3%
Ministerio de Educación Pública (MEP)	61	34,7%
Otras	44	25,0%
<b>Total general</b>	<b>176</b>	<b>100%</b>

Al respecto, se evidencia que el conocimiento de la población en relación con Al especia ilicitud del hostigamiento sexual y la promoción de la denuncia, siguen siendo temas relevantes para eliminar esta forma de violencia sexual, debiendo fortalecerse las acciones de sensibilización, capacitación y divulgación por parte de cada una de las instituciones públicas tanto respecto de su personal y como de las personas usuarias de sus servicios. Por su parte, la Defensoría de los Habitantes se mantendrá vigilante en relación con la incidencia de la reforma al artículo 5 relacionado con el registro por 10 años de las sanciones en firme impuestas en el centro de trabajo o institución por conductas de hostigamiento sexual (Ley N° 9969 del 13 de abril de 2021) y al artículo 38 sobre el nuevo plazo de ocho años para la interposición de la denuncia (Ley N° 10029 del 6 de octubre de 2021).

En cuanto a la defensa de los derechos de las mujeres privadas de libertad, la Defensoría ha sido enfática en afirmar que el encierro tiene un efecto diferencial entre mujeres y hombres. No obstante, el Estado no toma en consideración las necesidades específicas de género, lo que

se pone de manifiesto, entre otras cuestiones, en la necesidad de regionalización de los centros de atención institucional de las mujeres privadas de libertad, lo cual lleva a la población a incrementar el desarraigo y el rompimiento de vínculos afectivos de las mujeres con sus hijos, hijas y familiares.

Los instrumentos internacionales de derechos humanos de las mujeres como la Declaración y Programa de Acción de Viena, el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (El Cairo), la Plataforma de Acción aprobada en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing), la CEDAW y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, aprobada por la Ley N° 7499 de 2 de mayo de 1995, constituyen compromisos internacionales adquiridos por el Estado costarricense para la protección y garantía de los derechos humanos de las mujeres.

Las actuaciones del Ministerio de Justicia y Paz en el tema de la regionalización de las mujeres privadas de libertad desconocen la especificidad de los derechos de las mujeres, como lo exige el marco internacional de los Derechos Humanos, particularmente las Conferencias de Viena y el Cairo.

En cuanto a la regionalización de los Centros de Atención Institucional para Mujeres, el Ministerio de Justicia y Paz no ha cumplido con su obligación de contar con Centros de Atención Institucional para mujeres en todo el país. El tratamiento discriminatorio constituye una clara violación al principio de igualdad, pero, también constituye una violación a las obligaciones estatales de promover y respetar los derechos humanos de las mujeres.

La Defensoría de los Habitantes ha recomendado al Ministerio de Justicia y Paz desde hace más de 25 años, mediante sus informes anuales y en diferentes reuniones, la necesidad de la regionalización de los centros de atención institucional para

mujeres privadas de libertad. Lo anterior obedecía al hecho de que las mujeres contaban solo con dos centros de atención institucional, mientras que para los hombres existen 14 centros, lo que evidencia claramente una forma de tratamiento diferenciada por sexo que no toma en cuenta las necesidades específicas de las mujeres en la ejecución de la pena privativa de libertad, situación discriminatoria que, además, provoca serias repercusiones de desarraigo tanto en las privadas de libertad como en sus familias.

Las mujeres privadas de libertad hoy cuentan en San José con un Centro de Atención Institucional (CAI), que recibe población sentenciada e indiciada y otro denominado CAI , pero que en la realidad es un módulo que opera dentro de una cárcel para hombres, recibiendo únicamente población indiciada y no sentenciada, sin contar con los servicios específicos para esta población. Recientemente, después de muchos años de espera, en febrero de 2022, se inauguró un módulo para 32 mujeres en el Complejo de Pérez Zeledón.

Asimismo, debe mencionarse que el CAI para mujeres Vilma Curling Rivera, en San José, cuenta con un espacio estructurado y equipado para los hijos e hijas de las mujeres privadas de libertad; conformado por una casa cuna para las personas menores de 3 años donde tienen habitación, cuidado, alimento, servicio médico y, sobre todo, el vínculo invaluable con su madre. No obstante, el CAI de Liberia-Guanacaste no tiene casa cuna, obligando a que las mujeres de esa zona del país no opten por ese Centro para no apartarse de hijos e hijas menores de 3 años. El Estado tiene la obligación de tomar en consideración la atención especial que deben de recibir las mujeres en razón de su maternidad, lo cual implica, entre otras medidas, asegurar los espacios para las mujeres privadas de libertad acompañadas por sus hijos o hijas en todos los Centros de Atención Institucional.

La Defensoría considera que, el Estado debe continuar avanzando con la regionalización y cumplir en los próximos meses con la promesa de abrir el CAI para mujeres en Puntarenas y Pococí, extendiendo la regionalización al resto del país. Asimismo, la Defensoría estima que se debe de informar sobre las medidas adoptadas para cumplir con los siguientes aspectos:

- Regionalizar en el resto del país los centros de atención institucional para garantizar el arraigo de las mujeres y no desvincularlas ni de sus familiares, ni de su entorno sociocultural, tomando en cuenta las necesidades de las mujeres de todas las regiones del país.
- Garantizar la atención ginecológica en los servicios de salud de los centros de atención institucional existentes y dar seguimiento a los tratamientos prescritos.
- Garantizar el acceso de las mujeres privadas de libertad a métodos de anti-concepción.
- Garantizar mayor acceso a opciones de trabajo y mejorar las condiciones existentes.
- Garantizar personal femenino de vigilancia para la atención de la seguridad en los centros de atención donde se ubique a las mujeres.
- Garantizar los servicios especializados para mujeres y el personal capacitado para la atención de las mujeres privadas de libertad en el CAI de Liberia.
- Garantizar un espacio para casa cuna en todos los Centros de Atención para mujeres.

Parte de lo expresado en el ODS 5: Igualdad de Género, se refiere a la eliminación de toda forma de violencia contra mujeres y niñas, incluida la explotación sexual y todo tipo de explotación, pero existen grandes retrasos en la consecución de ese objetivo. Un claro ejemplo del rezaigo son las dificultades existentes en la protección efectiva de las personas menores

de edad víctimas de relaciones impropias, debido a debilidades en las maneras de abordaje del fenómeno y a la persistencia de patrones culturales y prácticas sociales que toleran y propician este tipo de ultraje.

Así lo señaló la Defensoría de los Habitantes, en el informe final con recomendaciones N° 13299-2021-DHR, en el que apuntó que, a pesar del avance alcanzado con la aprobación de la Ley para la protección legal de las niñas y las adolescentes mujeres ante la violencia de género asociadas a relaciones abusivas (Ley N° 9406), existen aún muchos retos por abarcar para garantizar la eficacia de la normativa y asegurar su efectivo resultado. Al analizar las estadísticas de denuncias en la materia, se observa que las mismas alcanzan un total de 10.559 en los últimos tres años, siendo que únicamente el 2% de dichas denuncias llegan al momento de que se dicte sentencia. Este dato que resulta alarmante, no solo por lo exiguo del mismo, sino por las razones que lo explican: la mayoría de los casos no prosperan debido a la falta de confirmación de los hechos por parte de las víctimas.

Por esta razón, la Defensoría le recomendó al Patronato Nacional de la Infancia (PANI) y a la Fiscalía General de la República, realizar acciones de coordinación para proveer la atención integral y procurar el abordaje técnico en los casos de relaciones impropias mediante la articulación del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñez y Adolescencia, buscando que las víctimas comprendan su condición de tales y evitando siempre su revictimización. Al respecto, el PANI informó de la conformación de una comisión para definir el proceso atencional, que prevenga la revictimización de la persona menor de edad, víctima de delitos sexuales, mediante una estrategia de abordaje integral que incluya los informes y recomendaciones pertinentes al Poder Judicial, estimándose la incorporación a los procesos institucionales a partir de setiembre de 2022. Este será un primer paso para brindar eficacia

a la ley, pero también es necesario insistir en la modificación de patrones culturales y prácticas sociales por medio de procesos de coordinación, capacitación y sensibilización de los diferentes actores involucrados.

Con el propósito de aportar a esto último, en noviembre 2021, la Defensoría impartió dos charlas sobre el tema de relaciones impropias, la primera vía por medio de un webinar abierto a todo público y la segunda dirigida a ONGs de la Comisión Mixta de Atención a la Indigencia del Cantón de San José, adscrito a la Municipalidad de San José.

Además, en coordinación con el Instituto de Educación en Derechos Humanos de la Defensoría, se impartió una charla, vía Facebook Live, en el mes de octubre de 2021, sobre los alcances de la Ley para prevenir la revictimización y garantizar los derechos de las personas menores de edad en el sistema educativo costarricense (Ley N° 9999).

En cuanto a la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública, la Defensoría de los Habitantes ha generado acciones de incidencia para el avance de los derechos a la participación política y social de las mujeres con el propósito de que se cumplan los compromisos constitucionales y convencionales en materia de igualdad y que estos sean incorporados tanto a la legislación y normativa nacional, como a las políticas institucionales. Se ha avanzado en materia electoral, pasando de las cuotas de género a la paridad horizontal y vertical; así como a la adopción del mecanismo de alternancia, con lo que, poco a poco, se han obtenido resultados favorables en la representación femenina en la Asamblea Legislativa.

En materia de participación social, se han efectuado las modificaciones necesarias para garantizar el acceso y permanencia

de las mujeres en los puestos de toma de decisión, en juntas directivas de organizaciones e instituciones autónomas y otros espacios.

En el ámbito laboral, se han impulsado políticas fundamentales para la igualdad y equidad de género con el propósito de garantizar a las mujeres el ingreso y estabilidad en espacios tradicional y culturalmente destinados para los hombres, y se ha procurado asegurar que un mayor número de mujeres puedan ocupar jefaturas y direcciones.

Una de las acciones más recientes en esta línea, es la resolución N° DG-132-2021 de las catorce horas del dieciséis de diciembre de 2021, que establece las Normas generales para la aplicación de Ascensos Directos, emitida por la Dirección General de Servicio Civil (DGSC), según la cual:

*La selección se hará en dos etapas, en la primera la ORH respectiva deberá pasar a la jefatura responsable de la selección, únicamente el listado de las personas que hayan aprobado la primera fase con una nota igual o superior al 46% (en el caso de los puestos operativos, calificados y técnicos) y un 42% (en el caso de los puestos profesionales y gerenciales). (Estos porcentajes equivalen a un 70% del valor de total de los predictores en cada caso).*

*Dicho listado, **deberá estar separado por sexo (femenino y masculino) y la jefatura correspondiente deberá dar prioridad a la promoción de las personas cuyo sexo sea minoría en el correspondiente estrato ocupacional, según las características.** (El resaltado no es original).*

En razón de lo anterior, la Defensoría considera necesario que el Estado costarricense informe en relación con las medidas

que se están adoptando para dar cumplimiento a esta resolución, las referidas a las políticas internas para la igualdad y equidad de género, así como su plan de acción; los datos relativos a la distribución de puestos de jefatura o coordinación, según corresponda, desglosados por sexo y la información relacionada con los futuros procesos de selección de personal o de ascensos, lo cual permitirá generar una visión a futuro sobre una posible conformación paritaria de los puestos de toma de decisión; además de las acciones que se han adoptado para garantizar el acceso y permanencia de las mujeres en puestos de jefatura o dirección.

También se encuentran bajo investigación denuncias recibidas en relación con el estado de los nombramientos de jefatura o dirección y las gerencias en la CCSS, en razón de que, en la actualidad, la totalidad de los puestos de gerencia se encuentran ocupados por hombres.<sup>4</sup> En el mismo sentido, se encuentra en trámite una investigación sobre el proceso conocido como Evolución 2021 desarrollado en el ICE, con el propósito de verificar si los resultados de dicho proceso contribuirán o no a sostener a los avances alcanzados, tanto en el desarrollo de políticas internas de igualdad de género, como en el acceso de más mujeres a puestos de jefatura o coordinación en la gestión de una institución cuya naturaleza ha sido considerada un territorio masculino mayoritariamente.<sup>5</sup>

La Defensoría sostiene que el Estado debe implementar acciones concretas en los procesos de selección y nombramiento, así como procesos sostenidos de capacitación para garantizar mayor presencia de mujeres en los puestos de liderazgo, aspirando a alcanzar la paridad de género.

Acerca de lo mencionado anteriormente sobre el tema de la representación femenina en la Asamblea Legislativa, se tiene como punto de referencia los resultados

4 Ver Expediente N° 368165-2021.

5 Ver Expediente N° 379190-2022.

de las elecciones nacionales del año 2014, las cuales no arrojaron resultados paritarios, ya que el porcentaje de diputadas electas fue del 33.3%. Por ello, se comprende que, mediante la resolución N° 3603-E8-2016, el Tribunal Supremo de Elecciones modificó parcialmente su jurisprudencia y ordenó a los partidos políticos definir en su normativa interna los mecanismos de cumplimiento de la paridad, tanto vertical como horizontal. Esta modificación se aplicó en las elecciones del 2018 y los partidos políticos presentaron las listas de sus candidaturas garantizando la paridad de género en los términos ordenados por el Tribunal. Ese año resultaron electas 26 diputadas, lo que representó el 45.6%.

Este año, el proceso electoral definió resultados históricos, ya que, para el período 2022-2026, de las 57 curules legislativas, 27 (47.3 %) serán ocupadas por mujeres. Como puede observarse en el siguiente cuadro, a partir de la aplicación del mecanismo de alternancia y paridad horizontal y vertical, más mujeres pudieron encabezar las papeletas para diputación por provincias y por partido, lo que generó resultados paritarios para la provincia de Guanacaste y se superó este porcentaje en Alajuela, Cartago y Limón.

<b>Diputaciones electas 2022-2026 por provincia, según sexo</b>			
<b>Provincia</b>	<b>Total de diputaciones</b>	<b>Hombres</b>	<b>Mujeres</b>
San José	19	10	9
Alajuela	11	5	6
Cartago	7	3	4
Heredía	6	4	2
Guanacaste	4	2	2
Puntarenas	5	4	1
Limón	5	2	3
<b>Total</b>	<b>57</b>	<b>30</b>	<b>27</b>

Fuente: Elaboración propia con datos del TSE.

recorrida para concretar la llegada de las mujeres a los puestos de elección popular. Este resultado debe constituir, en adelante, el punto de partida para los siguientes procesos electorales como una consolidación de la democracia paritaria vigente en Costa Rica.

Como se ha indicado anteriormente, el derecho a la participación en la vida social y política incluye tanto los cargos de elección popular, como aquellos puestos de dirección, coordinación o jefatura en instancias públicas y privadas.

En el informe anual anterior, la Defensoría señaló que, en setiembre de 2019, la Asamblea General de la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas designó la Junta Directiva para el período 2019-2021, siendo conformada por seis hombres y una mujer; lo que provocó que las mujeres presentaran un recurso de amparo ante la Sala Constitucional, tramitado bajo el expediente N° 19-019087-0007-CO, reprochando la ausencia de una conformación paritaria. La Defensoría presentó un Informe Técnico para Mejor Proveer, solicitado por la Sala, en el que señaló, entre otros aspectos, que se debe garantizar en las asociaciones de desarrollo integral indígenas (ADII), la exigencia de conformar una nómina que respete el principio de paridad de género, ya que, si no se garantiza que las mujeres sean nombradas como delegadas en la primera etapa del proceso, se torna más difícil que la composición final de la Junta Directiva cumpla con la paridad de género que exige el marco convencional y, específicamente, la Ley N° 8901 (Porcentaje mínimo de mujeres que deben integrar las Directivas de Asociaciones, Sindicatos y Asociaciones Solidaristas).

Mediante el voto N° 2020-014310 de las nueve horas veinte minutos del 31 de julio de dos mil veinte, la Sala Constitucional declaró sin lugar el Recurso de Amparo, pero estableció la responsabilidad de incentivar la participación desde las comunidades y

La Defensoría estima que, esta conformación es producto de una larga ruta

desde las asociaciones de desarrollo con el propósito de que la siguiente integración refleje una representación paritaria y equitativa.

En seguimiento a la sentencia citada, la Defensoría solicitó a la Junta Directiva de CONAI referirse a las medidas adoptadas para cumplir con la disposición, lo que tuvo como resultado una coordinación interinstitucional con el INAMU y DINADECO para el trabajo con las comunidades.

Por primera vez en su historia, a partir de setiembre de 2021, la Junta Directiva de la CONAI cuenta con una presidenta y con una integración paritaria, lo que representa un avance significativo en el acceso y permanencia de las mujeres en los puestos de toma de decisiones, una reivindicación de los derechos de las mujeres indígenas en Costa Rica, la consolidación del principio de paridad y del derecho a la participación política, de representación y participación en la toma de decisiones.

Este es también el resultado de la implementación de la Ley N° 8901, cuya vigencia ha favorecido la participación de las mujeres en puestos de toma de decisión y se ha generado importante jurisprudencia a través de la casuística, lo cual ha ampliado las oportunidades de las mujeres. El 12 de abril del 2021, se publicó en el Diario Oficial La Gaceta el Reglamento a esta Ley -más de diez años después de su entrada en vigencia- el cual detalla los requisitos y procedimientos que deben adoptarse para la inscripción de las juntas directivas de asociaciones, sindicatos y asociaciones solidaristas.

Contra este Reglamento, se presentó una acción de inconstitucionalidad, la cual fue rechazada por el fondo mediante el voto de la Sala Constitucional N° 24151-2021 del 27 de octubre de 2021. Esta sentencia se constituye en un valioso precedente que reitera la posición del Tribunal Constitucional en relación con la Ley N° 8901 y dispone claramente la importancia

de las medidas legislativas y reglamentarias adoptadas por el Estado. En el voto se indica:

(...) La Ley de Porcentaje Mínimo no puede ser considerada como una medida legislativa innecesaria, toda vez que no existe fundamento racional para argumentar que, sin la imposición legal del principio paritario, exista alguna probabilidad cierta de que en el corto plazo se pueda alcanzar una representación equitativa en los consejos directivos de las asociaciones de la sociedad civil. Así entonces, resulta una acción legislativa proporcionada y razonable al fin perseguido. (...)

(...) Para contrarrestar el trato históricamente discriminatorio del que ha sido objeto la mujer, el Estado ha implementado "acciones afirmativas", es decir, políticas públicas cuyo objetivo es compensar esas condiciones y apoyarlas en el ejercicio de sus derechos. Ese apoyo se ha traducido, entre muchos otros aspectos, en mecanismos de protección que potencien la participación -incluso en forma imperativa-, de la mujer en distintos ámbitos del quehacer político, económico y social, como sería su participación en los órganos de toma de decisión, mediante el nombramiento de un número equivalente de mujeres. La ausencia de mujeres en los centros de poder de toma de decisiones, ha provocado, entre otros problemas, que se omita tomar en consideración sus necesidades y puntos de vista, al regular aspectos de la vida socio-política, incluso aquellos que le son intrínsecos a ellas. En ese sentido, las acciones afirmativas promueven otorgar un trato calificado y una protección particularmente acen-

tuada, en este caso a favor de las mujeres, con el objeto de nivelar una condición que ha sido, históricamente, diferente. (...)

A pesar de estos avances normativos, el trato discriminatorio y desigual se mantiene vigente en relación con las mujeres cooperativistas, quienes, a la fecha, son objeto de exclusión y violencia política, ya que aún no pueden acceder a los puestos directivos a través de la aplicación del principio de paridad.

Sobre el particular, la Defensoría rindió un criterio afirmativo sobre el proyecto de ley "Reforma de la Ley de Asociaciones Cooperativas y creación del Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (N° 4179 del 22 de agosto de 1968) y adición de un nuevo título IV (Creación del Comité para la Igualdad y la Equidad de Género y los Derechos de las Mujeres del movimiento cooperativo", Expediente N° 21.051), en razón de que favorece el avance de los derechos de las mujeres a la participación en la vida social y política a través de una medida concreta para atender la ausencia de obligación legal de garantizar la igualdad y no discriminación para el acceso a los puestos directivos de las cooperativas.

La Defensoría considera que la aplicación de la paridad en la integración de los órganos directivos de las asociaciones cooperativas contribuirá a la eliminación de los obstáculos enfrentados por las mujeres cooperativistas para formar parte de las instancias de toma de decisiones y verificar una representación acorde con la realidad de la conformación de las cooperativas.

# 6 AGUA LIMPIA Y SANEAMIENTO



El derecho humano al agua es reconocido por múltiples instrumentos jurídicos tales como la Convención sobre los Derechos del Niño y en convenios de derecho internacional humanitario (Protocolo Adicional al Convenio de Ginebra del 12 de agosto de 1949); así como en declaraciones ministeriales como la Declaración sobre Dublín sobre Agua y Desarrollo Sostenible de 1992; Declaración Ministerio del Foro Mundial del Agua de Kyoto de 2003 y la Recomendación 1731 de 2006 del Consejo de Europa "Contribución de Europa por el Mejoramiento de la Gestión del Aguas"; Convención de 1992 sobre la protección y la utilización de los recursos de agua transfronterizos y de los lagos internacionales adoptado en Londres en 1999; y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales (Protocolo de San Salvador) de 1988.

En noviembre de 2002, se celebra la sesión N°29 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas y se emite la Observación General N°15 titulada "El derecho al agua", construida a partir de los artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del 19 de diciembre de 1966. De esta manera, se establece que "el derecho humano al agua deriva del derecho a un nivel o

calidad de vida adecuada y del derecho a la salud, siendo indispensable para asegurar condiciones humanas mínimas de existencia"<sup>1</sup>. Asimismo, dicha Observación General definió el derecho humano de la siguiente manera:

El derecho humano al agua es el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico.

En el análisis del derecho a un medio ambiente sano y equilibrado y el derecho humano al agua, debe contemplarse, obligatoriamente, el derecho a la salud, ya que cualquier afectación al ambiente llega a perjudicar la salud de la población y, sin acceso al agua potable, el bienestar de las personas se ve perjudicado. La Sala Constitucional se ha referido a la materia en múltiples pronunciamientos y ha señalado que el derecho a la salud y a la vida son derechos fundamentales del ser humano que dependen del acceso al agua potable; además de que los órganos competentes tienen la responsabilidad ineludible de velar para que la sociedad, como un todo, no vea mermados estos derechos (resolución N°2019-8698 del 17 de mayo de 2019).

<sup>1</sup> Grethel Aguilar Rojas y Alejandro Iza (2009). "Derecho Ambiental en Centroamérica. Tomo I", UICN Serie de Política y Derecho Ambiental No. 66, Gland, Suiza.

El derecho a la salud que se encuentra reconocido en el artículo 21 de la Constitución Política, debiendo ser resguardado por las personas que tienen la competencia legal para hacerlo. En el ámbito de los tratados y convenciones internacionales, tanto las constituciones de la Organización Mundial de la Salud, como de la Organización Panamericana de la Salud (artículo 1), reconocen la salud como derecho humano.

Finalmente, siendo un avance para el desarrollo de Costa Rica, el 2 de julio de 2020, se publica en La Gaceta N°159, la Ley N°9849, en la cual se reconoce, dentro del artículo 50 de la Constitución Política, el derecho humano al acceso al agua potable, complementando el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

El agua es primordial para asegurar la salud de las personas y también para el desarrollo de la sociedad. Actualmente, el recurso hídrico adquiere una mayor importancia, ya que las fuentes de agua potable se están agotando debido a la contaminación, al cambio climático y su uso desmedido, por lo que es vital que los criterios de sostenibilidad del recurso incorporen, además, la función ecológica del mismo.

La Defensoría de los Habitantes ha dado prioridad a la atención que el Estado debe prestar para que todas las personas tengan acceso al agua potable; especialmente, aquellas que se encuentren en mayores condiciones de vulnerabilidad, ya sea por su situación socioeconómica, o por su ubicación geográfica en zonas rurales de difícil acceso. Por este motivo, se ha venido realizando una labor de rendición de cuentas y acompañamiento a las instituciones competentes; particularmente, al Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, en el proceso de brindar acceso al agua potable a comunidades como por ejemplo en Isla Caballo, en el golfo de

Nicoya y de Crucitas de Cutris, en la zona norte del país.

En este sentido, desde la Defensoría se ha realizado una labor de acompañamiento al AyA, la Municipalidad de Puntarenas y el SINAC, la cual ha incluido varias visitas a Isla Caballo; con el fin de que las instituciones, con la participación de la comunidad, avancen en la definición y ejecución del proyecto requerido para dotar de agua potable a los habitantes de la isla. Además, se ha realizado una labor de rendición de cuentas con el AyA en cuanto a las acciones ejecutadas para dotar de agua potable a los habitantes de Crucitas; habiéndose informado que, tras haberse explorado y evaluado infructuosamente diversas fuentes y opciones de abastecimiento, se definió que la alternativa viable para proporcionar el agua consiste en la extensión de un ramal de Santa Rosa de Pocosal, en la zona norte del país, proyecto cuya formulación, diseño y construcción estará a cargo de la Subgerencia de Gestión de Sistemas Delegados.

Por otro lado, se han llevado a cabo acciones a fin de que el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA), las diferentes ASADAS y los acueductos municipales, atiendan las quejas planteadas entre otras por comunidades como las de Aserri<sup>2</sup>, Santa Bárbara de Heredia<sup>3</sup>, Paraíso de Cartago<sup>4</sup> y Coto Brus<sup>5</sup>, todo con el objetivo de que los habitantes de dichas poblaciones puedan disfrutar de una mejor calidad de vida.

En el caso de la Municipalidad de Aserri, se logró que se disponga de lo necesario para asegurar la prestación del servicio de abastecimiento de agua potable de manera adecuada y bajo las medidas sanitarias correspondientes, con el fin

2 Expediente N° 355165-2021.

3 Expedientes N° 292707-2019-SI, N° 292333-2019, N° 295772-2019, N° 312975-2020 y N° 314087-2020.

4 Seguimiento al expediente N° 313349-2020.

5 Expediente N° 311020-2020.

que la población a la cual se le presta el servicio, disponga del líquido de “forma continua, regular, célere, eficaz y eficiente”, como ha señalado la Sala Constitucional (resolución N° 17522-2019 del 13 de setiembre de 2019) y bajo los estándares de calidad adecuados.

En relación con el tema del acueducto de Coto Brus, la Defensoría de los Habitantes ha dado seguimiento puntual al caso con el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, en adelante AyA, durante todo el año 2021, durante el cual se ha logrado una continuidad del servicio que ha sido estable para la comunidad. Las mejoras correctivas para lograr esa estabilidad y modernización del sistema, se llevan a cabo en varios campos. Las mejoras en la red de distribución tienen que ver con la instalación de válvulas de aire en varios sectores del cantón, control de fugas, instalación de hidrómetros, sustitución de tubería de asbesto cemento, cambios de abastecimiento desde el tanque de Santa Teresa al sector de Orotina y la colocación de tanques plásticos en varios sectores del cantón. En relación con la protección de las líneas de conducción, se han conformado y rellenado más de 150 metros lineales de tubería, se ha protegido la tubería en el sector de Las Tablas y se ha conformado un talud en el sector de Quebrada Mellizas. Con respecto a la gestión comercial, se sustituyeron alrededor de 600 medidores, se colocaron toldos en las zonas con trabajos nocturnos y se adquirió equipo de transporte para la atención del acueducto.

Respecto a los proyectos de inversión y el seguimiento que la Defensoría ha venido llevando a cabo, AyA ha informado que se trabaja en el Proyecto Intervención Obras Menores UEN PyC. Con este proyecto, se pretende proteger la tubería en forma preventiva ante futuros efectos de nuevos fenómenos naturales en zonas catalogadas como vulnerables. Por otra parte, el proyecto de Intervención Obras Mayores UEN PyC, consiste en mejoras

requeridas para la protección de la línea ante los efectos de fenómenos naturales, trabajos con mayor grado de complejidad y se espera que finalice en octubre del 2022. El proyecto de mejoras en la línea paralela, consiste en realizar una segunda toma a la par de la captación actual, la cual se espera que duplique la producción que se tiene en el sistema de Las Tablas y se divide en dos fases: a) construcción de una línea de conducción de 16 kilómetros desde el sector de la Lucha hasta el puente Sabalito, por una ruta de caminos públicos con mayor estabilidad de suelos. Esta fase le servirá de redundancia al sistema actual en caso de alguna falla en la línea de conducción, mientras se construye la segunda fase del proyecto; b) construcción de 18 kilómetros desde la captación en el sector de Las Tablas y la línea de conducción desde la toma hasta el sector de la Lucha.

Adicionalmente, han informado que se ofertó mediante licitación pública internacional la elaboración de los estudios de factibilidad y diseños preliminares para varios acueductos, incluido el de Coto Brus, la cual se espera que esté concluida para noviembre de este año 2022.

Otra intervención para agilizar la atención de los casos relacionados con el derecho humano al agua potable, fue el establecimiento de una Mesa Técnica de Trabajo con el AyA y funcionarios de la Defensoría de los Habitantes, en la cual se trabajó interinstitucionalmente para un mejor abordaje de los casos presentados ante la institución y lograr soluciones a problemáticas particulares de forma más expedita, así como establecer canales de comunicación más eficientes y ágiles entre ambas instituciones.

En la primera mesa de trabajo, la Defensoría encontró disposición de AyA en atender conjuntamente los casos que se plantean a la institución sobre violación de derechos de sus usuarios, y se generaron canales

de comunicación que fortalecieron el seguimiento de los mismos.

Dentro de los temas que se conocen en la Mesa técnica, se discutió por ejemplo lo relacionado con proyectos de agua para las poblaciones indígenas en la provincia de Puntarenas, territorio indígena de Conte Burica, proyectos integrados de San Rafael, Pueblo Nuevo y Brazo de Oro de Cabagra de Buenos Aires, Capri Mosca, Boruca, Abrojo Moctezuma, Altamira, Puente Salitre y zonas indígenas de Buenos Aires. Adicionalmente, se dedicó una sesión a la situación del agua en Isla Caballo, como se indicó anteriormente, y la estrategia para la atención de la emergencia ocasionada por las fuertes lluvias en el mes de julio del 2021.

Otro de los temas tratados, fue la planificación y distribución de los caudales en el Acueducto Metropolitano y, para el mes de marzo del 2022, se conversó sobre las acciones preventivas del AyA para garantizar el servicio de agua potable a los usuarios durante la época de verano.

El valor agregado y principal de este espacio radica en tener a la mano la información sobre casos puntuales y el acercamiento con los funcionarios encargados de los diferentes temas para resolver de una mejor forma los casos presentados ante la Defensoría de los Habitantes.

Aunque se ha visto que aún queda mucho camino por recorrer, y que para lograr un respeto completo del derecho de los habitantes de Costa Rica a contar con "(...) agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico (...) "<sup>6</sup>. La Defensoría considera que tanto el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, como las ASADAS y los diferentes acueductos municipales, deben continuar realizando

obras y mejoras a sus sistemas, así como tomar medidas de protección de las zonas de recarga acuífera y explotar nuevos acuíferos para que la población pueda contar con el preciado líquido, sin dejar de lado, la importancia de campañas de concientización para el ahorro del agua y su mejor uso, ante los retos que significa para el país, el cambio climático y sus impactos en las fuentes de agua, tanto superficiales como subterráneas. Así como, mantener espacios que fortalezcan acciones y la comunicación para la rendición de cuentas y la transparencia del quehacer institucional en aras de brindar un servicio cada vez más eficiente.

Finalmente, dentro de acciones relevantes en esta materia, la Defensoría ha trabajado en el apoyo y fortalecimiento de la participación de las comunidades locales en la gestión del agua, mediante el acompañamiento a organizaciones de la sociedad civil que, a nivel local, buscan proteger y restablecer los ecosistemas relacionados con dicho recurso. De este modo, se ha venido acompañando a la Asociación Ecológica de Guatuso de Patarrá (AECOGUAPA), en sus gestiones para proteger el recurso hídrico y mejorar el abastecimiento de agua potable en la comunidad, así como en su participación en el proceso de creación del Subcorredor Biológico Damas, el cual forma parte del Corredor Biológico Interurbano del Bicentenario Tiribi.

<sup>6</sup> Observación N° 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de Naciones Unidas. <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet35sp.pdf>

# 7 ENERGÍA ASEQUIBLE Y NO CONTAMINANTE



El ODS 7 se refiere a que se garantice el acceso de las personas a energía asequible, segura, sostenible y moderna. Este acceso no sólo alude al concepto de la búsqueda de nuevas formas de energía renovable que no provoquen consecuencias posteriores al ambiente y los ecosistemas, sino también, en cuanto a la seguridad que el proceso de generación de la energía tiene que cumplir.

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)<sup>1</sup> señala que la seguridad humana, en su sentido más amplio, es fundamento básico para el desarrollo sostenible y la efectividad gubernamental. Una de las funciones elementales del Estado, es la de proporcionar seguridad a sus habitantes, lo que implica la protección de los abusos sistemáticos a los derechos humanos, a las amenazas físicas, a la violencia y a los riesgos extremos en lo económico, en lo social y en lo ambiental. Es por lo anterior, que la posición del Estado costarricense debe ser pro activa y más bien garantizar la seguridad física y, por lo tanto, la vida a toda la población.

La inclusión de las normas técnicas INTE<sup>2</sup> y NFPA (siglas en inglés de Asociación

Nacional de Protección contra el Fuego) en la reglamentación nacional, son de vital importancia para darle contenido a la normativa y asegurar la calidad y la seguridad de los recipientes, cilindros, transporte y otros del gas LP. Las normas INTE tienen que estar vinculadas a un reglamento o decreto ejecutivo, con el fin de que éstas sean obligatorias; caso contrario, son requisitos voluntarios para los aplicadores de la norma.

Ante este panorama, la Defensoría ha venido participando en el Comité Técnico Nacional sistemas de manejo y distribución de GLP, convocado por el Instituto de Normas Técnicas de Costa Rica, INTECO, que es el Ente Nacional de Normalización, según la Ley N° 8279 del año 2002. Este ente colabora con el sector gubernamental y apoya al sector privado del país para lograr ventajas competitivas en los mercados, tanto interno como externo. Durante el año 2021, se conocieron las normas técnicas de inspección en servicio, reparación, alteración y recalificación de recipientes sujetos a presión para

objetivo garantizar que los productos, los servicios y los sistemas sean seguros, coherentes y confiables. Brinda a las organizaciones un conjunto de herramientas con el potencial de ayudarles a tener un mejor desempeño y ser más competitivas.

Las normas son desarrolladas a través del consenso de las partes interesadas (grupos de expertos de la industria, consumidores, organizaciones de investigación, gobierno, organizaciones sectoriales, entre otros). Fuente: [www.inteco.org](http://www.inteco.org)

1 Human Development Report 2005: International cooperation at a crossroads: Aid, trade and security in an unequal world, United Nations Development Programme, 2005, p. 162

2 Norma INTE: documento voluntario que establece requisitos, especificaciones, directrices, procedimientos o características que tienen como

almacenamiento de Gas LP (PN INTE I39:2022) y Cilindros de gas. Cilindros y tubos de gas compuesto recargables. Diseño, construcción y pruebas. Parte 4: Cilindros de gas compuestos reforzados con fibra totalmente envueltos hasta 150 L con revestimientos metálicos soldados de carga compartida (INTE/ISO 11119-4:2022), las cuales fueron aprobadas y pasadas a consulta pública.

Estas normas tratan sobre cómo proceder con la reparación de componentes a presión por placas de inserción soldadas a tope. Asimismo, cubre la inspección en servicio, reparación, alteración y recalificación de recipientes sujetos a presión para almacenamiento de Gas LP que han sido puestos en servicio, además de los dispositivos de alivio de presión instalados en estos recipientes.

Señala la norma que la aplicación de ésta es restringida a propietarios o usuarios que cuenten con personal calificado (ya sea interno o contratado externamente) u organizaciones tales como:

- a. Empresas de inspección autorizada;
- b. Organización que ejecuta reparación;
- c. Ingenieros;
- d. Inspectores;
- e. Examinadores;
- f. Ente nacional competente;
- g. Seguridad del personal.

Con el fin de velar por la seguridad humana, estas normas disponen que la seguridad del personal que trabaja con estos equipos es responsabilidad conjunta del propietario o usuario y del inspector. Asimismo, indica que se deben seguir todas las normas de seguridad aplicables. El inspector debe emplear los procedimientos de salud y seguridad en el trabajo del propietario. Para la Defensoría es fun-

damental que este tipo de procesos de revisión se convierta en una constante, siguiendo lo manifestado por parte de la Organización de las Naciones Unidas acerca del obstáculo que, para el desarrollo humano y económico, representa la falta de sistemas de transformación.

# 8 TRABAJO DECENTE Y CRECIMIENTO ECONÓMICO



El crecimiento económico inclusivo y sostenido puede impulsar el progreso, siempre y cuando promueva la empleabilidad y creación de empleos decentes, mejore los estándares de vida para todas las y los habitantes. En este sentido, la Organización Internacional del Trabajo (OIT)<sup>1</sup>, ha señalado que el Objetivo 8 incluye los siguientes temas prioritarios:

- El empleo pleno y productivo y el trabajo decente;
- La desigualdad salarial por razón de sexo;
- El desempleo entre los jóvenes;
- La eliminación de todas las formas de trabajo infantil;
- La formalización de la economía informal;
- Los emprendimientos, las microempresas y las pequeñas y medianas empresas;
- La protección de los derechos laborales y la promoción de un entorno de trabajo seguro;
- Los trabajadores migratorios.

Asimismo, es oportuno señalar que este tema está relacionado con otros ODS, como lo es el objetivo N° 5 sobre la Igualdad de Género, ya que en materia

<sup>1</sup> <https://www.un.org/es/chronicle/article/objetivo-8-analisis-del-objetivo-8-relativo-al-trabajo-decente-para-todos>

laboral se busca la igualdad salarial entre hombres y mujeres, el reconocimiento del trabajo no remunerado de las mujeres (específicamente el trabajo doméstico y el de cuidado), así como la participación de las mujeres en la vida política y en la toma de decisiones en el ámbito público. Además, el trabajo decente está incorporado en el objetivo N° 10, que busca la reducción de la desigualdad en y entre los países mediante la adopción de políticas, especialmente fiscales, salariales y de protección social para lograr progresivamente una mayor igualdad. Finalmente, en el objetivo N° 16, sobre la paz, la justicia e instituciones sólidas, se busca la creación de instituciones eficaces y transparentes; por lo que es necesario que los Estados garanticen la libertad de asociación, la libertad sindical y el fomento de la negociación colectiva, así como la búsqueda del diálogo social y el tripartismo.<sup>2</sup>

En relación con el período que abarca el presente informe, tal y como lo ha señalado el Estado de la Nación<sup>3</sup>, la atención de la pandemia del COVID-19 profundizó

<sup>2</sup> Definido como "(...) La interacción del gobierno, empleadores y trabajadores (a través de sus representantes) como asociados iguales e independientes para buscar soluciones a asuntos de interés común. (...)", <https://www.oitcinterfor.org/taxonomy/term/3563?page=1>

<sup>3</sup> <https://estadonacion.or.cr/cuales-son-los-principales-desafios-economicos-para-el-proximo-gobierno-de-costarica/#:~:text=El%20principal%20problema%20es%20la,de%20empleos%20informales%20y%20precarios.>

la crisis del mercado laboral costarricense que, desde años atrás, venía mostrando deterioros importantes dada la baja capacidad de generar encadenamientos productivos y dificultades para multiplicar el empleo; enfatizando que “el principal problema es la insuficiente y desigual generación de puestos de trabajo de calidad, lo cual presiona las altas tasas de desempleo y el porcentaje de empleos informales y precarios.” Y aunque en el 2021 se observa en promedio una recuperación de la economía, esto se explica en gran medida, según señala el Estado de la Nación, por el fuerte motor productivo que representan las zonas francas, con un poco menos de la quinta parte de la producción; mientras que el resto de sectores ha tenido un proceso de recuperación más lento y desigual.

Esta afirmación es respaldada por la Encuesta Continua de Empleo al cuarto trimestre de 2021<sup>4</sup>, la cual señala que, si bien la situación del empleo en Costa Rica muestra un efecto positivo sostenido del 2020 al 2021, esto no implica que se pueda volver al indicador de años anteriores, dado que los efectos todavía persisten y afectan a la economía en general; para lo que el INEC indica “(...) de ahí la importancia de identificar algunos efectos de la serie en el largo plazo con la evolución de los principales indicadores. (...)”

La Encuesta de cita nos permite realizar la siguiente semblanza acerca de la situación del empleo en nuestro país.

- La fuerza de trabajo para el cuarto trimestre de 2021 fue de 2,44 millones de personas y la tasa neta de participación laboral fue de 59,9%.
- La población fuera de la fuerza de trabajo se estimó en 1,63 millones de personas, con una tasa de no participación de 40,1%, sin cambio de forma interanual.

- Al cuarto trimestre (octubre, noviembre y diciembre) del 2021 (OND 2021), el 69,9% de la población fuera de la fuerza de trabajo se concentra en los grupos de edad de 15 a 24 años (454 mil personas) y 60 y más años (687 mil personas).
- La población ocupada fue de 2,10 millones de personas para el cuarto trimestre del 2021, lo que implica cerca de 151 mil personas más en relación con el año anterior. La tasa de ocupación se estimó en 51,7% aumentando 3,1 p.p. con respecto al mismo periodo del año anterior.
- Del cuarto trimestre 2020 al cuarto trimestre 2021, la tasa de desempleo fue de 13,7%.
- El 60,0% de la población desempleada se concentra en los grupos de edad de 15 a 24 años (122 mil personas) y 25 a 34 años (78 mil personas).
- La población asalariada fue de 1,51 millones de personas, lo que representa el 72% de la población ocupada.
- El porcentaje de ocupados con empleo informal fue 45,8%, siendo la población ocupada con un empleo informal cerca de 963 mil personas, de las cuales 603 mil son hombres y 360 mil mujeres.
- Se estimó en 435 mil las personas asalariadas con empleo informal, lo que representa el 28,3% del total de asalariados.
- Por otra parte, las personas independientes que trabajan por su cuenta o son empleadores, se clasifican en su mayoría con empleo informal; en total 528 mil ocupados que representan el 92,9% de este grupo.
- La estructura de las personas ocupadas por sector de actividad, refleja que el 70,4% se concentra en las actividades de comercio y servicios, mientras que el sector primario y secundario agrupa el resto de la po-

4 <https://www.inec.cr/encuestas/encuesta-continua-de-empleo>

blación ocupada con 11,3% y 17,9% respectivamente.

- Para este trimestre (cuarto trimestre del 2021), el 69,6% de las personas ocupadas trabajaron 40 horas o más por semana (incluye auxiliares no remunerados), e interanualmente hubo un aumento de 44,7 % a 48,4 % de personas que trabajan de 40 a 48 horas.
- Sin embargo, se observa un incremento de las personas que trabajaron en sobre jornada (más de 48 horas por semana), pasando de 19,5% a 21,3% en dicho período.
- En cuanto al porcentaje de personas ocupadas en condición de subempleo, es mayor en las regiones Pacífico Central (con el 21,7% de la población ocupada con subempleo) y 22,7% en la Huetar Norte; esto quiere decir que hay una cantidad mayor de personas ocupadas en jornadas de menos de 40 horas a la semana que están disponibles y desean trabajar más horas de lo que su ocupación actual les permite.

Sobre los datos que se generan en la encuesta del INEC, de acuerdo con el Estado de la Nación, las personas desempleadas se caracterizan principalmente por tener un bajo logro educativo (60% no completó la secundaria); una de cada tres, tiene menos de 25 años de edad y la mitad son mujeres. Por ejemplo, las mujeres jóvenes son las que enfrentan mayores problemas para encontrar trabajo, más aún si no lograron terminar la secundaria. Otro grupo relevante de atender, por su elevado desempleo e informalidad, son las personas que residen fuera del Valle Central, siendo que la mayoría de ellas también tienen baja escolaridad. En este contexto, concluye el Estado de la Nación, el principal desafío es cómo generar más y mejores puestos de trabajo con un enfoque de género y considerando a las personas no calificadas. Lo anterior permitiría reducir las altas tasas de desempleo, disminuir el

porcentaje de informalidad e incentivar la inserción laboral de personas fuera de la fuerza de trabajo<sup>5</sup>.

En el marco de la situación descrita, la Defensoría de los Habitantes llama la atención a todas las instancias involucradas en el tema, para adoptar acciones que se definen en tres sentidos. Primeramente, la necesidad de desarrollar una visión a largo plazo que adquiere un papel fundamental en el proceso de la planificación en la creación y desarrollo de empleo. La importancia de una visión a largo plazo, como lo ha señalado MIDEPLAN<sup>6</sup>, radica en lograr la articulación y coordinación con el corto y el mediano plazo que ha prevalecido en la acción política y la gestión pública del país. En este sentido, planificar a largo plazo, no significa dejar de lado la acción y planes de gobierno de ejecución cuatrienal, sino más bien es complementar, articular, concertar y brindar sostenibilidad en la búsqueda de soluciones duraderas a los grandes temas y retos del país que trascienden los períodos de gobierno. La inclusión de la visión a largo plazo, concluye MIDEPLAN, implica fijar un norte y una ruta al país; es un ejercicio necesario para mejorar el nivel de desarrollo y avanzar en la consolidación de la gobernabilidad en un marco democrático y participativo, a fin de definir una agenda estratégica que enrumbe las intervenciones públicas (políticas, planes, programas y proyectos) en los años venideros, lo cual será posible en la medida que se cambie el paradigma actual.

Segundo, se refiere a la necesidad urgente de una mayor articulación de la gobernanza sobre las intervenciones públicas, considerando aspectos como las problemáticas o situaciones que se pretenden

<sup>5</sup> Ibidem.

<sup>6</sup> MIDEPLAN. Visión Largo Plazo. Visión construida con base en los resultados de la Consulta Ciudadana, realizada por funcionarios de la Unidad de Análisis Prospectivo del Área de Análisis del Desarrollo de MIDEPLAN, del 15 de junio al 25 de julio de 2011. <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/6N0xKCQTSGO5xEpkp6EXaw>.

resolver, su diseño y conceptualización, la gestión e implementación y, sobre todo, los resultados de obtener mejores condiciones de vida de la ciudadanía y desarrollo del país en general; aspectos deseables en el marco concreto del Objetivo 8 de los ODS, el cual comprende el empleo y el trabajo decente.

Tercero, la Defensoría de los Habitantes señala que todo lo anterior deberá ir acompañado de instrumentos de evaluación con indicadores confiables y diagnósticos oportunos, bajo una concepción eficiente de la gobernanza pública y participación ciudadana en su formulación, desarrollo, aplicación y evaluación de intervenciones públicas.

En este sentido y de conformidad con lo señalado por la OIT, la experiencia ha demostrado que, aplicar un enfoque fragmentario en torno a la promoción del empleo, no funciona y que el primer paso es integrar los objetivos y metas de empleo en los marcos de desarrollo nacional, las políticas económicas y las estrategias sectoriales<sup>7</sup>.

Si bien el cumplimiento de la agenda 2030 a partir de los ODS seguirá siendo voluntaria para los países miembros, la propuesta de desarrollar una visión a largo plazo con la articulación y la coordinación con el corto y el mediano plazo, permitirá al país orientar la opinión pública y las fuerzas políticas hacia un uso racional de los recursos del Estado en el marco del desarrollo, ofreciendo parámetros para evaluar<sup>8</sup> y

7 Guía para la formulación de políticas nacionales de empleo / Oficina Internacional del Trabajo, Departamento de Política de Empleo. - Ginebra: OIT, 2012. Pag iii

8 La función de evaluación se encuentra consagrada por una serie de normas que van desde la Constitución Política, en su artículo 11; la Ley 5525, la Ley 8131; hasta los Decretos Ejecutivos 35755 y 37735. Dicho marco designa al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan), como rector del Sistema Nacional de Planificación (SNP) y del Subsistema Nacional de Seguimiento y Evaluación, este último, busca promover la capacidad gerencial del sector público por medio de diversas funciones. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica Área

examinar las decisiones de los gobiernos (más allá del plan del Gobierno de turno, en el cual se debe incluir los tres poderes), a basarse en políticas de empleo coordinadas y de múltiples componentes que se adapten a las condiciones y los contextos locales, las cuales deben ser negociadas en un ámbito de participación tripartito y en el marco de respeto y evolución de los derechos humanos.

Por lo tanto, por parte de la Defensoría de los Habitantes, se hace un llamado en materia de cumplimiento de las metas establecidas en los ODS, específicamente con el objetivo 8, que va más allá de lo ya planteado en el Decreto N° 40203-PLAN-RE-MINAE, mediante el cual se desarrolla el sistema de indicadores ODS determinados previamente a través de un diagnóstico de disponibilidad que traslada los productos del nivel de la Secretaría Técnica al Consejo de Alto Nivel y que deberían permitir generar, actualizar, diseñar y evaluar políticas públicas para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)<sup>9</sup>.

Cabe destacar que el país cuenta con iniciativas e instrumentos que deben, a criterio de esta Defensoría, acompañar toda intervención pública. Así, por ejemplo, es oportuno resaltar la evaluación de

---

de Evaluación y Seguimiento Unidad de Evaluación METODOLOGÍA AGENDA NACIONAL DE EVALUACIÓN 2019-2022 [file:///C:/Users/Fabrizio/Downloads/Metodologia\\_ANE\\_2019-2022.pdf](file:///C:/Users/Fabrizio/Downloads/Metodologia_ANE_2019-2022.pdf)

9 Ante consulta vía correo a MIDEPLAN, el Sr. Adrián Moreira Muñoz, Asesor Despacho Ministerial señaló "Mideplan como Secretaría técnica de los ODS, vela por el seguimiento a los indicadores ODS mediante las intervenciones públicas (planes, políticas públicas, programas o proyectos) ya sea a los indicadores nacionales que mide el INEC (medición directa) o a una adaptación de ellos (medición indirecta). Cabe destacar que el Plan Nacional de Desarrollo e Intervenciones Públicas (PN DIP) 2019-2022 reúne a su vez una serie de intervenciones públicas que contribuyen a los ODS. Sobre su interés particular por evaluación, el PNDIP trae aparejada la Agenda Nacional de Evaluaciones: <https://www.mideplan.go.cr/agenda-nacional-de-evaluacion> que consiste en distintas intervenciones (al menos una por cada sector) que son evaluadas. Cada una de ellas brinda el detalle de a cuáles ODS contribuye. Es importante además conocer que la selección de ODS se hace también en función de si contribuye a los ODS."

diseño del Programa Nacional de Empleo (PRONAE) del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS)<sup>10</sup>, que se realizó en el marco de la Agenda Nacional de Evaluaciones (ANE) de agosto del 2017 a enero del 2018, y comprende un período de estudio del Programa de enero del 2013 a junio del 2017. El análisis sobre dicho programa concluyó lo siguiente: Debido a lo cambiante de la dinámica del mercado laboral, los objetivos del Programa no se adaptan a las necesidades del mercado de trabajo, dadas al menos las siguientes 5 situaciones mencionadas por todas las personas expertas en empleo consultadas:

- i. Ausencia de opciones de empleo sostenible para personas en situación de vulnerabilidad social y con bajos niveles educativos, lo cual afecta, principalmente, a la población joven y a las mujeres;
- ii. Ausencia de concordancia entre la oferta y la demanda laboral;
- iii. Ausencia de estudios de prospección laboral, sobre los cambios en las tendencias en el sector ocupacional;
- iv. Dinámica del mercado laboral altamente cambiante, lo que requiere de la inclusión de nuevas tecnologías y la incorporación de la llamada "cuarta revolución industrial";
- v. Dificultad de acceso y poca información de la población sobre los programas y servicios de empleo a nivel institucional, especialmente en las comunidades más alejadas.

Por su parte, cabe destacar que el Informe Final de la Evaluación de Diseño del Programa DESCUBRE<sup>11</sup>, que se llevó a cabo en el marco de la Agenda Nacional de Evaluaciones (ANE), incorporó el análisis

10 [https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/orv1HD9sT4yN\\_YSpkByTcQ](https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/orv1HD9sT4yN_YSpkByTcQ)

11 Evaluación de diseño. Programa DESCUBRE / Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, Ministerio de Comercio Exterior. – San José, CR: MIDEPLAN, 2021. <https://repositorio-np.mideplan.go.cr/handle/123456789/278>

de cumplimiento de los ODS, señalando que, en "la documentación de planificación se pudo evidenciar que no se menciona de forma directa la relación de la intervención con el cumplimiento de algunos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible incorporados en la Agenda 2030. Al igual que con los ODS, no se pudo evidenciar de forma explícita que la planificación del programa DESCUBRE haga referencia a la Agenda 2030, a sus esferas de importancia o al compromiso de que nadie se quede atrás".

En el tema de los Derechos Humanos Laborales, se deben implementar intervenciones públicas enfocadas en las personas, que promuevan el diálogo social y el fortalecimiento institucional, acompañadas de instrumentos de diagnóstico e indicadores confiables, bajo una nueva concepción eficiente de la gobernanza pública y participación ciudadana en su formulación, desarrollo, aplicación y evaluación; para lo que se deberán utilizar instrumentos de evaluación que permitan identificar oportunamente si se requiere un giro de timón para el cumplimiento de los resultados deseados y no convertirse en estudios forenses de intervenciones que quedaron sólo plasmadas como buenas intenciones; que para que se cumplan efectivamente tales derechos fundamentales dentro del ámbito del trabajo decente, además de las políticas sociales estatales, no se debe dejar de lado el componente de verificación (no sólo entendido de manera represiva, sino también de prevención y enseñanza).

En cuanto a las metas que se desarrollan en el Objetivo de Desarrollo Sostenible N° 8, se encuentra el logro del empleo pleno y productivo de diversos grupos, entre ellos, las personas con discapacidad. Acerca de este tema, cabe indicar que la Defensoría de los Habitantes recibió dos denuncias en el año 2021, por motivo de discriminación en el ingreso, permanencia, trato y remuneración en el empleo de las personas con discapacidad. Podría considerarse que dicha cantidad es muy baja

considerando el alto nivel de desempleo de las y los integrantes de este sector de la población. Según la ENADIS “(...) el 43.6% de las personas con discapacidad tienen algún trabajo o están en búsqueda de uno, mientras que en las personas sin discapacidad corresponde al 68.2%; esta diferencia obedece, principalmente, a que la población ocupada de este último grupo es de 24 p.p. superior al de las PeSD”<sup>12</sup>.

Sin embargo, es preciso indicar que muchas personas con discapacidad han desistido de buscar empleo, ya que lo han intentado durante mucho tiempo, pero no lo han conseguido. En ese sentido, la ENADIS indica que, entre los motivos por los cuales las personas con discapacidad no buscan trabajo, está el que no les dan trabajo por su condición<sup>13</sup>.

No se omite señalar que también se recibió una denuncia sobre el tema de los despidos ilegales o violaciones a normas laborales en el sector público a personas con discapacidad.

En cuanto a lo que se refiere a la Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, su artículo 27 señala las obligaciones de los estados signatarios con respecto al trabajo y el empleo. Este artículo es muy amplio, estableciendo medidas que deben adoptar los Estados y que se pueden clasificar en acciones de protección y promoción. Entre las primeras, se encuentran la protección contra la discriminación, el contar con condiciones laborales justas, favorables, seguras y saludables y el resguardo de los derechos laborales colectivos. Entre las segundas, están el acceso a programas de orientación técnica y vocacional, de oportunidades empresariales, de empleo en el Sector Público, de empleo en el Sector Privado y de ajustes razonables.

La deuda del país en relación con la oferta de trabajo para las personas que presentan alguna discapacidad se ha reducido, pero sigue latente. Es por ello que la Defensoría insta al Estado costarricense y a los miembros de los distintos Poderes de la República a implementar todas aquellas medidas que permitan que se cumpla con el derecho de todas las personas de acceder a un trabajo decente.

12 Encuesta Nacional de Personas con Discapacidad, *op. Cit.*, p.65.

13 *Op. cit.*, Encuesta Nacional de Discapacidad, p.66.

# 10 REDUCCIÓN DE LAS DESIGUALDADES



Según la página de Naciones Unidas dedicada a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en relación con el ODS 10, sobre la reducción de las desigualdades, se indica lo siguiente:

(...) Reducir las desigualdades y garantizar que nadie se queda atrás forma parte integral de la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

La desigualdad dentro de los países y entre estos es un continuo motivo de preocupación. A pesar de la existencia de algunos indicios positivos hacia la reducción de la desigualdad en algunas dimensiones, como la reducción de la desigualdad de ingresos en algunos países y el estatus comercial preferente que beneficia a los países de bajos ingresos, la desigualdad aún continúa.

La COVID-19 ha intensificado las desigualdades existentes y ha afectado más que nadie a los pobres y las comunidades más vulnerables. Ha sacado a la luz las desigualdades económicas y las frágiles redes de seguridad social que hacen que las comunidades vulnerables tengan que sufrir las consecuencias de la crisis. Al mismo tiempo, las desigualdades

sociales, políticas y económicas han amplificado los efectos de la pandemia. (...)¹

El ODS 10, se refiere a la reducción de las desigualdades en la población. Las desigualdades no sólo son de tipo vertical como lo son de los ingresos percibidos por miembros de los países, sino también desigualdades de tipo horizontal como lo son prácticas, costumbres y tradiciones muy arraigadas.

En relación con este tema, la Defensoría de los Habitantes, por medio de la Dirección de Gobernanza Pública y en conjunto con el Mecanismo Nacional de Supervisión de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, desarrolló la investigación denominada “El papel transformador de las TIC y los derechos de las Personas con Discapacidad”. Las Nuevas Tecnologías de la Comunicación e Información (TIC), tienen un potencial inclusivo que puede permitir el ejercicio de los derechos de las y los integrantes de este segmento de la población; sin embargo, pueden también convertirse en muros que se sumen a los ya existentes que discriminan más.

La investigación citada, definió como objetivo general identificar la accesibilidad de las personas con discapacidad a las

1 <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/inequality/>

Nuevas Tecnologías de la Comunicación e Información (TIC), de conformidad con lo estipulado en la Convención de Derechos de las Personas con Discapacidad y desde el enfoque de la Gobernanza y el Derecho al Buen Gobierno como Derecho Humano.

Sobre el particular, fueron consultadas varias instituciones y según la información suministrada por el MICITT, Costa Rica ha contado con el denominado Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones vigente hasta el 2021.

Entre los principales hallazgos, se encuentra que el Plan Nacional de las Telecomunicaciones vigente no abarca todas las obligaciones establecidas en la CDPD. Únicamente se incluye lo que es la accesibilidad a las páginas web que sin duda importante; sin embargo, es preciso añadir todas las obligaciones contenidas en el artículo 9 de dicha Convención, que incluyen la promoción del diseño, desarrollo, producción y distribución de las TIC. Otro hallazgo importante de la investigación es que las organizaciones de personas con discapacidad no han sido consultadas con respecto a las políticas de accesibilidad a las TIC, tal y como lo establece el párrafo 4º del artículo 4 de la Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Este es un requisito básico para que las políticas en cualquier campo y, sobre todo, en el acceso a las TIC, se incorporen las necesidades y perspectivas de las personas con discapacidad.

Finalmente, un hallazgo muy importante se relaciona con la distribución de las TIC producida en forma accesible; es preciso indicar que se presenta una dispersión de esfuerzos por parte de las instituciones públicas, toda vez que algunas de ellas dotan a la población con discapacidad de las mismas pero los esfuerzos son desarticulados.

Por lo indicado, la Defensoría solicitó al MICITT que, durante el proceso de ela-

boración del nuevo Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones, sean consultadas las organizaciones de personas con discapacidad, bajo las condiciones adecuadas de accesibilidad, con servicios de apoyo y ajustes razonables requeridos para las y los miembros de este sector de la población, en aras de garantizar su participación activa en procesos de esta naturaleza. Asimismo, se recomendó al mencionado ministerio, incorporar dentro del nuevo Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones, todas las obligaciones contenidas en la Convención de Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD).

Vale destacar que la citada Convención, establece las principales áreas donde las aplicaciones de TIC tienen un mayor potencial para empoderar a las personas con discapacidad, tales como:

- Facilitar el acceso de las personas con discapacidad a las informaciones, productos y servicios móviles y otros equipos e internet (Artículo 9);
- Permitir a las personas con discapacidad ejercer su derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión, así como su acceso a las informaciones (Artículo 21);
- Facilitar los sistemas educativos inclusivos y el aprendizaje continuo (Artículo 24);
- Facilitar el derecho al trabajo, sobre la base de la igualdad con los demás (Artículo 27);
- Facilitar la participación en la vida política y pública (Artículo 29);
- Facilitar la participación en la vida cultural, la recreación, el tiempo libre y el deporte (Artículo 30);
- Facilitar la cooperación y el acceso a conocimientos científicos y técnicos (Artículo 32) en la búsqueda de soluciones razonables para todos: acceso razonable y diseño universal.

Como se indicó, las TIC deben ser accesibles desde su concepción; o sea, debe de implementarse en las mismas lo que se denomina el “*diseño universal*”. Así, la investigación adquiere una relevancia especial ya que puede contribuir a que la accesibilidad a las TIC sea tomada en cuenta desde su diseño, de tal manera que sea un componente esencial de dichas tecnologías.

La investigación para el diseño de la accesibilidad a las TIC, debe ser incorporada como un elemento más en las políticas públicas, a efecto de que las personas con discapacidad puedan hacer uso de ellas y, de esa manera, prevenir la discriminación a las y los miembros de este segmento de población.

Asimismo, en este campo debe considerarse la diversidad de este colectivo, por lo que debe tomarse en cuenta las diferentes deficiencias funcionales (física, sensorial, intelectual y mental), su grado de severidad, el sexo, la ubicación geográfica, entre otras.

Evidentemente, la investigación para el diseño accesible de las personas con discapacidad a las TIC, debe considerar el desarrollo tecnológico y económico de cada Estado que ha suscrito la CDPD. No obstante, todos deben esforzarse, en su nivel de desarrollo, para alcanzar la accesibilidad posible según su realidad. Costa Rica no debe ser la excepción y se debe avanzar hacia ese objetivo dentro de un claro enfoque basado en los derechos humanos.

Como se ha indicado previamente, este Objetivo de Desarrollo Sostenible plantea para los Estados la necesidad de crear políticas fiscales y de protección social, direccionadas a la reducción de la desigualdad de ingresos y oportunidades, con la finalidad de lograr progresivamente una mayor igualdad. A pesar de ello, en los últimos años se han realizado una serie de recortes presupuestarios, afectando

directamente a los programas sociales, incluyendo aquellos dirigidos a la atención y calidad de vida de las personas menores de edad.

En el caso del PANI, para el ejercicio económico del año 2021, el presupuesto ordinario aprobado sufrió un recorte de un 53% en relación con los dos años anteriores, impactando de manera directa y negativa la continuidad de financiamiento a las ONG residenciales. Lo anterior se traduciría en la afectación de casi 6000 niños, niñas y adolescentes residentes de las alternativas de protección que brindan las organizaciones no gubernamentales. Finalmente, el riesgo no se materializó, debido a la aprobación de un presupuesto extraordinario, pero a pesar de que la situación se solventó de manera favorable, la Defensoría emitió el informe final N° 00136-2022-DHR, señalando la grave amenaza a la protección integral de las personas menores de edad, la transgresión a la normativa internacional y el roce de legalidad que implica la reducción presupuestaria de los últimos años.

Según el informe señalado, la Defensoría hizo un llamado a las diferentes autoridades involucradas en la aprobación y formulación del presupuesto nacional, a efecto de valorar el contenido económico otorgado al PANI, de forma que se asegure el cumplimiento de la finalidad del ente rector de la niñez, reafirmando la protección de las personas menores de edad. En ese sentido, se reiteró la necesidad de apegarse a la normativa nacional e internacional; al respecto, el artículo 4 de la Convención de los Derechos del Niño instituye la obligación de todos los Estados parte de tomar las medidas necesarias para garantizar la efectividad de dichos derechos y la Observación General N° 19 del Comité de los Derechos del Niño, determina una serie de obligaciones para los países a la hora de elaborar los presupuestos públicos, de forma que se asegure el pleno respeto a los derechos de las personas menores de edad, estableciendo que los recursos públicos se deben asignar

de forma tal que sean suficientes para la aplicación de las políticas y los programas, en aras de afirmar la efectividad de los derechos de los niños y niñas. Sobre este aspecto, el Comité de los Derechos del Niño, tanto en su cuarto informe periódico<sup>2</sup>, como en las observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de Costa Rica<sup>3</sup>, llamó la atención al Estado Costarricense.

De esta forma, la Defensoría de los Habitantes dejó de manifiesto que, con la asignación presupuestaria de los últimos años, el Estado costarricense ha transgredido la Convención sobre los Derechos del Niño, incumpliendo con sus obligaciones en materia de derechos humanos, vulnerando a la población que mayor protección requiere del Estado, en una clara violación al principio del interés superior de la persona menor de edad, el cual debe estar presente en todas las actuaciones de la administración pública.

En los últimos años, se ha hecho evidente en las calles de las principales ciudades y pueblos del país, el incremento de las personas que viven y sobreviven en ellas. Usualmente, el acercamiento a esta realidad reduce la condición de calle a un tema de pobreza extrema, cuando es el resultado de procesos complejos de discriminación y exclusión de determinados sectores de la población. Estas son personas que no cuentan con las capacidades para la satisfacción de sus necesidades más elementales, pero el análisis de esta situación debe abarcar otros factores como la fármaco-dependencia y/o alcoholismo, la condición etaria, la expulsión temprana de los núcleos familiares o la condición migratoria, nacionalidad o la discapacidad. Además, se añaden la pérdida de

los vínculos con las actividades laborales o económicas, la carencia de lazos comunitarios, familiares y culturales que los vincule con el resto de la sociedad.

Estas personas, por sus características, son frecuentemente vinculadas en el imaginario social como parte de la delincuencia o problemas de seguridad pública u orden público. Los cuerpos policiales son, por tanto, uno de los primeros canales de contacto de estas personas con la institucionalidad y con la posibilidad de atender sus demandas y escuchar sus necesidades por parte del Estado. En el año 2021, la Defensoría de los Habitantes recibió la denuncia planteada por un ciudadano a favor de una persona en condición de calle.<sup>4</sup> La información suministrada, indicó que se trata de una persona que en reiteradas ocasiones ha sido detenida por las autoridades policiales y trasladada, humillada y abandonada en zonas lejanas al lugar en el que suele encontrarse. Las autoridades policiales negaron la detención y la existencia de registros de incidentes o partes policiales.

La ausencia de registros en la actividad policial, lejos de poder ser considerada como sinónimo de la inexistencia de los hechos, lo que denota es el irrespeto a la dignidad de estas personas y su invisibilización por parte del Estado. No sólo se da la negación del derecho a la personalidad jurídica de las personas en condición de calle, sino que, además, valiéndose de la ausencia de una red familiar o comunitaria que exija una explicación frente a la violación de los derechos humanos de estas personas, se niega el derecho a un recurso efectivo frente a las situaciones de abuso policial y detenciones arbitrarias. Al respecto, la Defensoría continuará velando por el reconocimiento de las personas en situación de calle como sujetos de derechos que deben ser respetados y garantizados por parte del Estado costarricense.

<sup>2</sup> ONU: Comité de los Derechos del Niño (CRC), Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 44 de la Convención, párrafo 16, 3 de agosto de 2011, CRC/C/CRI/CO/4.

<sup>3</sup> ONU: Comité de los Derechos del Niño (CRC), Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 44 de la Convención, párrafo 10, 7 de febrero de 2020, CRC/C/CRI/5-6

<sup>4</sup> Expediente N° 375925-2021-RI.

En los temas relacionados con la población migrante en nuestro país, se encuentra la necesidad de ampliar la vigencia de la categoría de protección complementaria, hasta tanto no se acoja la definición ampliada de persona refugiada, contenida en la Declaración de Cartagena. Como resultado de los compromisos adquiridos por el país para garantizar la protección internacional de las personas refugiadas en Costa Rica, se adoptó un plan de acción orientado a involucrar a los diferentes sectores e instituciones encargados de garantizar dicha protección. En este plan de acción, conocido como “Marco de Protección de Soluciones de Respuestas a la situación de personas refugiadas (MINARE)”, el Estado costarricense aprobó una categoría especial de protección complementaria para las personas de nacionalidad nicaragüense, venezolana y cubana a quienes se les denegó la solicitud de refugio, por no cumplir con los presupuestos de la definición incluida en la legislación nacional vigente.

Esta “respuesta temporal” del país, asume que estas personas requieren de una protección internacional en virtud de que su vida, libertad e integridad personal, se encuentran amenazadas en sus países de origen o de residencia habitual; no obstante, considerando que Costa Rica no ha firmado la Declaración de Cartagena y, por lo tanto, no ha incluido la definición ampliada de refugiado en su normativa vigente<sup>5</sup>, el país se ve obligado a buscar “categorías migratorias alternas” que garanticen esa protección internacional, lo cual podría significar un debilitamiento de los estándares de protección a los que se ha comprometido el país.

Considerando que esta categoría se encontraba vigente hasta el 28 de febrero del 2022, la Defensoría se encuentra dan-

do seguimiento al análisis y revisión que están llevando a cabo las autoridades migratorias, con el fin de insistir en que, hasta tanto no se incorpore la Declaración de Cartagena a la normativa sobre refugio, esta categoría resulta fundamental y necesaria para brindar protección internacional a quienes huyen con base en esas razones de persecución y requieren del Estado costarricense las herramientas necesarias para resguardar su vida e integridad personal.

Por otra parte, en cuanto a la necesidad de ratificar la Convención Internacional sobre la Protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares, la Defensoría de los Habitantes considera importante reiterar, tal y como lo ha planteado con ocasión de otros Informes Anuales y como lo señala el Informe Periódico Universal en sus recomendaciones al Estado costarricense, la necesidad de que la Asamblea Legislativa promueva el análisis, discusión y aprobación de la Convención Internacional sobre la Protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares, con el fin de ampliar el marco de protección de los derechos fundamentales de las personas migrantes que se encuentran en el país, independientemente de su condición migratoria.

<sup>5</sup> Definición ampliada de persona refugiada contemplada en la Declaración de Cartagena: “violencia generalizada, una agresión externa, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otra circunstancia capaz de perturbar gravemente el orden público”.



# 11 CIUDADES Y COMUNIDADES SOSTENIBLES



En cuanto al ODS 11: Ciudades y comunidades sostenibles, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo indica que, para el 2050, dos tercios de la humanidad vivirá en zonas urbanas, por lo que es necesario transformar la forma en la que se construyen y gestionan las ciudades. El aumento de la población, así como la migración interna y externa, hacen que las ciudades crezcan cada vez más, lo que ha generado que los barrios marginales sean una característica importante de las urbes en los países en desarrollo. Por ello, es importante que las ciudades sean espacios sostenibles, que brinden oportunidades de trabajo a sus pobladores, viviendas seguras y asequibles, transporte público constante y de calidad, además de espacios públicos que permitan a sus habitantes el esparcimiento y oxigenación que toda gran urbe requiere, pero siempre tomando en cuenta que todos sus pobladores deben participar en la consecución de dichos objetivos de forma activa e inclusiva.

Por más de dos décadas, Costa Rica ha mantenido el déficit habitacional más bajo de América Latina y el Caribe; este logro se ha obtenido gracias a la coordinación de los diversos sectores del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, el cual ha definido las principales acciones estratégicas para enfrentar este desafío. Con el fin de mejorar esos logros, no dejar

a nadie atrás y asegurar la vivienda para todos los hombres y mujeres con servicios básicos adecuados, seguros y asequibles, tanto el Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI) como el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, han venido desarrollando estrategias para lograr estos objetivos.

Una de ellas coincide con lo que la Defensoría de los Habitantes ha venido señalado en informes anuales de años pasados en relación con la responsabilidad del Estado y no de los desarrolladores de los proyectos de viviendas o las entidades autorizadas, de buscar a las personas con necesidades de vivienda y ofrecerles la posibilidad de ser beneficiario de una vivienda de interés social.

Lo anterior se ve plasmado en el Reglamento para la identificación de población beneficiaria de los proyectos de vivienda financiados al amparo del Artículo 59 de la Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y creación del Banco Hipotecario de la Vivienda N° 7052, aprobado recientemente por la Junta Directiva del BANHVI y que salió a consulta pública, de acuerdo con lo señalado en el Bolefín N° 13-2022 del BANHVI.

Este reglamento permitirá, entre otras cosas, identificar preliminarmente a las personas y/o núcleos familiares que cumplen con los requisitos para acceder al Bono

Familiar de Vivienda, para su posterior calificación y atención prioritaria. Asimismo, se amplían los mecanismos para que las personas o núcleos familiares tengan acceso a ser considerados como potenciales beneficiarios de un proyecto de vivienda y, además, se fortalecen los procesos para asegurar que las personas o familias que no se acercaron a hacer la solicitud mediante los medios tradicionales -y que se encuentran en condiciones vulnerables- puedan ser tomadas en cuenta también.

Este proceso de identificación de las personas y núcleos familiares se realizará por medio del Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (SINIRUBE), que agrupa a todas las personas que reciben algún tipo de subsidio del Estado, lo que permitirá priorizar de acuerdo con su nivel de vulnerabilidad. Dicho proceso se realiza de manera automatizada y objetiva, mediante una aplicación web diseñada para tal fin, que es administrada por el SINIRUBE y que se conoce como la Plataforma de población beneficiaria de proyectos de vivienda del SFNV.

La importancia de este reglamento radica en que permite identificar preliminarmente a las personas y núcleos familiares que cumplen con requisitos para acceder al Bono Familiar de Vivienda, y establece su atención prioritaria, con base en los criterios que se encuentran definidos en distintas normas del ordenamiento jurídico vigente, a fin de identificar las condiciones de las personas y núcleos familiares con mayor necesidad. Adicionalmente, este reglamento pretende acabar con los llamados "Gavilanes de la vivienda", ya que para acceder a un bono no se necesitaría la conformación de una asociación o cualquier otro grupo organizado, sino que las familias que lo soliciten pueden estar en el SINIRUBE y a partir de ahí, se generarían las listas de las personas que califican para recibir dicho beneficio.

El Sector Vivienda también trabaja en una estrategia interinstitucional para fortalecer

el acceso de las mujeres a una vivienda adecuada y al hábitat, la cual plantea la ejecución de acciones afirmativas para reducir las brechas, considerando seis brechas de género que se clasifican en brechas de acceso y brechas de disfrute.

Las brechas de acceso tienen que ver con el acceso a la información y generación de datos con enfoque de género, acceso al crédito y tramitología y acceso a la tenencia de la tierra y la vivienda. En cuanto a las brechas de disfrute, se refieren al estado de las viviendas, diseño urbano y vivienda adecuada desde la perspectiva de género, así como ubicación y acceso a servicios básicos.

El MIVAH asumirá la coordinación general de la mencionada estrategia, de manera articulada con las instituciones responsables, en el marco del Sistema Nacional del Hábitat. Asimismo, en concordancia con el principio de coordinación administrativa, el MIVAH puede coordinar con otros entes que coadyuven a alcanzar las metas de la Estrategia, tales como universidades públicas y privadas, asociaciones profesionales, organismos no gubernamentales, entre otras.

Son muchos los retos que tiene Costa Rica para los años venideros y la Defensoría está convencida de que, para cumplir con lo señalado por este Objetivo de Desarrollo Sostenible, es necesario continuar con la aprobación de estrategias como las indicadas, que, sin duda alguna, favorecen a mejorar la calidad de vida de las personas que requieren de una vivienda adecuada.

La Ley de Patrimonio Histórico Arquitectónico de Costa Rica y los tratados internacionales suscritos, disponen que es obligación del Estado velar por la protección y conservación del patrimonio declarado y no declarado del país. Asimismo, el Estado costarricense debe incluir dentro de su presupuesto ordinario anual, los recursos necesarios para cumplir con las obligaciones prescritas por esta

normativa, cuando el titular del derecho sea un ente público.

El Estado tiene la obligación de generar y buscar las formas de preservar el patrimonio cultural e histórico del país. Como parte de la Convención sobre Defensa del Patrimonio Arqueológico, Histórico y Artístico de las Naciones Americanas (Convención de San Salvador), aprobada el 16 de junio de 1976 y ratificada por Costa Rica mediante Ley N° 6360, se debe considerar el artículo 6 numeral 3 el que *“obliga a no tomar deliberadamente ninguna medida que pueda causar daño, directa o indirectamente, al patrimonio cultural y natural situado en el territorio de otros Estados Partes en esta Convención”*, además de cumplir con lo dispuesto en los objetivos de desarrollo sostenible.

El derecho humano a la identidad cultural, a través de la protección del patrimonio histórico y arquitectónico, es de gran importancia para el desarrollo del país, ya que rescata los valores del pasado, sus costumbres y su historia, imprescindibles para la construcción del futuro de la nación. Dentro de lo dispuesto en el objetivo 11 de los ODS acerca de que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles, es importante redoblar los esfuerzos para proteger y salvaguardar el patrimonio cultural y natural del mundo. En octubre de 2016, durante la Conferencia Hábitat III celebrada en Quito (Ecuador), se adopta la Nueva Agenda Urbana, la cual diseña la hoja de ruta para orientar el desarrollo urbano sostenible y transformar las ciudades del mundo en los próximos años.

La Defensoría ha venido trabajando en lograr que haya una reforma integral en el Reglamento de la Ley N° 7555 (Ley de Patrimonio Histórico- Arquitectónico de Costa Rica), solicitando a la jerarca del Ministerio de Cultura y Juventud su revisión integral, con el fin de incorporar mejoras en los trámites, con el propósito de velar por la conservación y protección del pa-

trimonio histórico y arquitectónico del país. La institución ha sido clara en exponer, ante el Ministerio, que esta reforma debe incluir las acciones para poder solucionar los problemas existentes en el actual reglamento y no aprobar una publicación sin una valoración exhaustiva de las situaciones presentadas en años anteriores, las cuales han afectado nuestro patrimonio.

En términos generales, la Defensoría considera que la reforma puesta a consulta no incluye lo resuelto en las observaciones emitidas por la Comisión Nacional de Patrimonio Histórico Arquitectónico de Costa Rica y no se incorpora ningún procedimiento para actuar en casos de impedimento de ingreso a los inmuebles con valor patrimonial, situación que ha generado la pérdida de inmuebles con valor patrimonial por la negativa para valorar su interior, como, por ejemplo, en el caso de los apartamentos de Cuesta Núñez.

En cuanto a la necesidad de que las ciudades cuenten con espacios abiertos para la población, la Defensoría de los Habitantes considera fundamental la coordinación interinstitucional, siendo que el desarrollo de las ciudades no corresponde exclusivamente a los municipios, sino también a todas las instituciones que, por ejemplo, posean bienes inmuebles con potencial de transformarse en espacios aptos para la recreación y la tutela del derecho a la salud.

La creación de tales espacios persigue garantizar el acceso universal a zonas verdes y espacios públicos seguros, inclusivos y accesibles. En tiempos en que las ciudades se desarrollan cada vez más y que las zonas verdes tienden a ser más limitadas, proyectos como estos deben ser una prioridad para las administraciones públicas, a partir de los beneficios que pueden aportar, como por ejemplo: promover la tranquilidad, paz y salud a los habitantes; mejorar la salud física, mental y emocional de los mismos; potenciar espacios recreativos en contacto con la

naturaleza; combatir el estrés, las enfermedades producto del sedentarismo y la falta de ejercicio; así como lograr un desarrollo ecosistémico urbano que permita accesibilidad al deporte y recreación para todas las poblaciones.

Sobre este tema, a modo de ejemplo, la Defensoría analizó una solicitud de intervención<sup>1</sup> en la que el Área Rectora del Ministerio de Salud en el sector Merced-Uruca-Tibás, tiene inscrito a su nombre un terreno que incluye un parque administrado por la Municipalidad de Tibás, y en razón de la solicitud de las y los vecinos para lograr la reactivación del parque, ambas instituciones han coordinado acciones mediante un convenio de cooperación que permita hacer de la zona de dicho inmueble, un verdadero espacio de recreación pero también un punto de estímulo y promoción de la salud.

Es justo bajo este modelo, que la Defensoría observa un equilibrio entre los dos derechos implícitos (derecho a la recreación y el derecho a la salud). En este caso, se logró un acuerdo sobre el uso de los terrenos según las diferentes prioridades institucionales, colocando a las y los habitantes en primer lugar, creándose espacios para la atención a la salud (por parte del Ministerio de Salud) y dejando zonas donde las personas pueden realizar actividades físicas y de recreación (aspecto abarcado por la Municipalidad).

El Derecho a la Ciudad, que integra el sistema internacional de derechos humanos, se puede definir como “*el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad y justicia social.*”<sup>2</sup> Este tema ha sido incorporado dentro de los derechos humanos emergentes y en este sentido, el Foro Social Mundial de Porto Alegre, trató el tema de “*Ciudad Global*”,

referido a la idea de “*piensa globalmente y actúa localmente*”. Desde el año 1999, la Organización de Naciones Unidas-Hábitat<sup>3</sup> ha desarrollado la Campaña Mundial sobre Gobernanza Urbana, que establece como principios de Buena Gobernanza de las zonas urbanas, los de Equidad, Sostenibilidad, Subsidiaridad, Eficiencia, Transparencia y Obligación de Rendir Cuentas, Participación y Seguridad, principios que son interdependientes, se refuerzan mutuamente y tienen relación directa con los Principios Generales de Buen Gobierno.

Es claro entonces que algunos desafíos país en este ámbito, serán procurar un desarrollo urbano en armonía con el entorno, utilizar eficientemente los terrenos pertenecientes a distintas instituciones, conciliar y equilibrar distintos derechos en el espacio urbano, en procura de alcanzar el ODS 11 y su meta 11.7.1, en cuanto a la proporción media de la superficie edificada en las ciudades, que debe corresponder a espacios abiertos para el uso público de todos y todas.

1 Expediente de la Defensoría de los Habitantes N° 354215-2021

2 Hábitat International Coalition América Latina. Derecho a la Ciudad. Consultado el 19 de abril de 2022. <https://hic-al.org/que-hacemos/derecho-a-la-ciudad/>

3 ONU-Hábitat. La Nueva Agenda Urbana. Consultado el 19 de abril de 2022. [http://ww2.unhabitat.org/campaigns/governance/documents/Urban%20Governance\\_spanish.pdf](http://ww2.unhabitat.org/campaigns/governance/documents/Urban%20Governance_spanish.pdf)

# 13 ACCIÓN POR EL CLIMA



El cambio climático representa una amenaza para la humanidad, puesto que atenta contra el disfrute efectivo de los derechos humanos, incluyendo aquellos derechos relacionados con la vida, el agua y el saneamiento, la alimentación, la salud, la vivienda, la autodeterminación, la cultura y el desarrollo, particularmente, de quienes viven en condiciones de mayor vulnerabilidad.

Factores como la quema de combustibles fósiles –carbón, petróleo y gas natural-, la deforestación desmedida y diversas actividades agrícolas e industriales, así como también otros factores naturales, -fenómenos de El Niño y La Niña, erupciones volcánicas, por ejemplo--, inciden en la composición de la atmósfera, afectando la temperatura y los polos del planeta y, por ende, elevando el nivel del mar en las costas, lo cual representa una amenaza para las diferentes poblaciones alrededor del mundo. De acuerdo con estudios internacionales y convenciones celebradas, de las cuales Costa Rica ha sido partícipe, la comunidad internacional se ha propuesto, sin muy buenos resultados, variar ciertas actividades humanas y concientizar a la población sobre la importancia de proteger y preservar los bosques, los humedales y otros ecosistemas, con el fin de disminuir los impactos del cambio climático.

La Defensoría de los Habitantes, históricamente, ha destacado el aporte que los bosques y humedales significan para el medio natural y, por lo tanto, ha exigido la obligación del Estado de protegerlos, tomando en consideración la múltiple legislación, tanto nacional como internacional, que existe al respecto. No obstante, se continúa observando cómo se destruyen los diferentes ecosistemas en el país; entre estos, los humedales, en beneficio de diversas actividades comerciales, agrícolas y turísticas. Asimismo, se ha podido constatar como la falta de planificación urbana de muchos gobiernos locales en el país, pone el riesgo los diferentes espacios naturales, ya que las autoridades competentes desoyen las advertencias de los diferentes actores sobre su debida protección.

Según el artículo 50 de la Constitución Política y el artículo 45 de la Ley de Biodiversidad, el Estado tiene la obligación de evitar riesgos o peligros que amenacen la permanencia de los ecosistemas y debe mitigar o restaurar los daños ambientales causados al medio natural. Al respecto, el artículo 46 de la Ley Orgánica del Ambiente, destaca las acciones que debe tomar el Estado para la protección de la vida silvestre del país e indica que son de interés público las actividades destinadas a la conservación, mejoramiento y recuperación de la biodiversidad del territorio nacional, dirigidas a asegurar su uso sosten-

nible. También, la Guía de identificación y manejo para humedales en propiedades privadas en Costa Rica, señala:

“La disminución, pérdida o destrucción de humedales generan costos importantes a la sociedad, por ejemplo, en inversión de obras para reducir erosión de ríos e infraestructura para controlar inundaciones que dañan las propiedades, descontaminación de aguas, entre otras. Estas pérdidas y alteraciones también comprometen los beneficios tan importantes que proporcionan los humedales incluyendo hábitat para una gran variedad de plantas y animales, protección de la calidad del agua, y reducción de daños por inundaciones. Aunque la preservación de los humedales que quedan es crítica para la salud ambiental de la nación, el restaurar, crear y mejorar humedales es también esencial para mejorar la calidad de los sistemas acuáticos.”<sup>1</sup>

En relación con los humedales, desde el año 2017 se cuenta con la Política Nacional de Humedales 2017-2030, oficializada mediante Decreto Ejecutivo N° 40244 y publicada en La Gaceta N° 68, Alcance Digital N° 76 del 5 de abril de 2017, en la cual se dispone que la conservación y el uso sostenible y racional de los ecosistemas de humedal, deberán incorporarse a las actividades, los planes, programas y estrategias sectoriales e intersectoriales, con el fin de que se integren al proceso de planificación nacional. Los humedales se encuentran entre los medios más productivos del mundo y reportan un amplio abanico de beneficios, debido a sus importantes

funciones y valores para el ambiente y la salud humana.

Al respecto, en la meta N° 1 de las Metas Ramsar<sup>2</sup>, se indica que los beneficios de los humedales deben estar integrados en las políticas o estrategias y planes nacionales o locales relativos a sectores clave. Asimismo, señala este documento que:

“Se prevé que todos los humedales y la red de sitios Ramsar tendrán una relevancia directa para cualesquiera Objetivos de Desarrollo Sostenible que se elaboren en relación con la calidad y el abastecimiento de agua, la seguridad alimentaria y del agua, la adaptación al cambio climático, el suministro de energía, la vida saludable, la biodiversidad y el uso sostenible de los ecosistemas, los asentamientos humanos sostenibles, la erradicación de la pobreza, la innovación y el desarrollo de infraestructuras adecuadas.”

A pesar de los efectos científicamente demostrados del cambio climático, la humanidad continúa realizando prácticas no sostenibles que impactan negativamente el medio ambiente y contribuyen al calentamiento global. Por ejemplo, los sedimentos de los fondos marinos son considerados uno de los grandes almacenes de dióxido de carbono del mundo; no obstante, prácticas que aún son legales en muchos países del mundo, como lo es la pesca de arrastre de fondo, alteran el fondo marino y colaboran, año con año, al incremento del cambio climático y al aumento de las temperaturas globales.

En este sentido, en concordancia con el ODS 13, el cual promueve adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos, se deben incluir metas y acciones dirigidas a mejorar la educación, la sensibilización y la capacidad humana e institucional respecto de la

<sup>1</sup> Moss, Ryan. *Guía de identificación y manejo para humedales en propiedades privadas en Costa Rica*. <https://docplayer.es/2126861-Indice-ryan-moss-2006-guia-de-identificacion-y-manejo-para-humedales-en-propiedades-privadas-en-costa-rica-1.html>, página 2.

<sup>2</sup> Convención Ramsar, [www.ramsar.org](http://www.ramsar.org).

mitigación del cambio climático, la adaptación a él, y la reducción de sus efectos.

### **Iniciativa Cocos:**

Entre otras acciones realizadas para la mitigación del cambio climático, la Defensoría lanzó la Iniciativa Cocos, con el fin de prohibir la pesca de arrastre de fondo en todo el mundo, por ser una práctica que libera el carbono almacenado en el fondo marino y, por ende, contribuye al incremento del cambio climático y a la vulneración de los derechos humanos, incluyendo el derecho a un empleo digno.

Estudios científicos han demostrado que la pesca de arrastre de fondo, además de impactar negativamente a la biodiversidad y distintos ecosistemas marinos, también es responsable de la liberación anual de enormes cantidades de dióxido de carbono almacenado en el fondo marino. Recientemente, un estudio científico cuantificó que la pesca de arrastre libera mil millones de toneladas de CO<sub>2</sub> al año, lo que “es lo mismo que emite todo el sector de la aviación en el mundo”, según lo señaló el biólogo marino y explorador residente de National Geographic, Eric Sala, quien encabezó esta investigación publicada en la prestigiosa revista Nature, en la cual participaron 26 expertos internacionales. Es en este sentido que, como Institución Nacional de Derechos Humanos entre cuyas obligaciones están la promoción y defensa de los derechos humanos, mediante dicha iniciativa, se busca promover una acción concreta por el clima, como lo es la prohibición de la pesca de arrastre de fondo, con el fin de reducir los efectos del cambio climático y su impacto sobre la vida en nuestro planeta.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), reconocen que la dignidad de la persona humana es fundamental. De ahí que uno de sus mensajes clave, es “No dejar a nadie atrás”, consagrando los principios de igualdad y no discriminación con el objetivo de garantizar que se incluya a

todas las personas, especialmente aquellas en condiciones de mayor exclusión, que se reduzca la desigualdad, se proteja el planeta y se asegure la prosperidad para todos.

En este contexto, y al tenor de la Iniciativa Cocos, “no dejar a nadie atrás” implica que quienes se dedican actualmente a la pesca de arrastre de fondo, puedan también disfrutar de los beneficios que se alcancen en la lucha contra la pobreza y la desigualdad, la promoción de la educación y la salud, el empleo digno, la protección del ambiente y el fortalecimiento de la justicia. Bajo los principios de igualdad y no discriminación, las instituciones nacionales de derechos humanos deben velar porque los Estados le garanticen a esta población, el acceso a recursos y medidas de adaptación efectivos que les permitan vivir dignamente y dedicarse a actividades más sostenibles.

Las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH), con fundamento en el compromiso adquirido en la declaración de GANHRI de 2020 sobre el cambio climático, de “contribuir con los esfuerzos de acción climática de acuerdo con las obligaciones de derechos humanos y los principios de no discriminación y participación, informando y asesorando a los organismos gubernamentales, así como a otras partes interesadas sobre un enfoque basado en los derechos humanos para las medidas de mitigación y adaptación al clima”, debemos exhortar a los gobiernos para que, mediante acciones integrales, se disminuyan las actividades productivas que contribuyen al cambio climático y, a la vez, se diseñen políticas, iniciativas y estrategias que permitan a las personas, directamente ligadas a estas actividades, gozar también de los beneficios de un desarrollo sostenible.



# 14 VIDA SUBMARINA



El Objetivo de Desarrollo Sostenible número 14 busca conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos. El océano impulsa los sistemas mundiales que hacen de la Tierra un lugar habitable para el ser humano: la lluvia, el agua potable, el tiempo, el clima, los litorales, gran parte de nuestra comida; e incluso el oxígeno del aire que respiramos, los proporciona y regula el mar.

En este contexto, la Iniciativa Cocos -mencionada en el ODS anterior- pretende también el aprovechamiento sostenible de los océanos, los mares y los recursos marinos, mediante la prohibición del uso de artes de pesca que afectan el lecho marino, propiciando la liberación del carbono almacenado en el fondo del mar y la acidificación de los océanos.

Bajo este ODS 14, la Defensoría participó como observadora en el proceso de consulta de la propuesta de ampliación del Parque Nacional Isla del Coco (PNIC) y del Área Marina de Manejo Montes Submarinos (AMMMS), al margen de la resolución N° R-001-D-ACMC-2017 del Área de Conservación Marina Cocos, denominado "Vialidad técnica, científica, social, financiera y legal de posibles cambios y/o modificaciones de áreas marinas protegidas del Área de Conservación Marina Cocos", llevado a cabo en Puntarenas, entre las autoridades gubernamentales y

representantes del sector pesquero y sociedad civil.<sup>1</sup> (La Defensoría actuó como observadora en el proceso de consulta, con el fin de velar por una participación abierta y representativa. Si bien se garantizó la participación y la representación de numerosas organizaciones del sector pesquero en las mesas multisectoriales de consulta, con la participación de representantes de las industrias pesqueras de atún y de palangre, de exportadores y comercializadores de productos pesqueros, así como de organizaciones de pesca artesanal de pequeña escala y de organizaciones no gubernamentales, lo cierto del caso es que no se cumplió con la agenda del proceso y no se tuvo claridad sobre el resultado final del mismo y su impacto o efecto sobre la propuesta de ampliación consultada.<sup>2</sup>

El objetivo del proceso de consulta, tal como lo expuso el MINAE, era el enriquecimiento de la propuesta de ampliación del PNIC y del AMMMS. En este sentido, la participación de las y los habitantes debió de haber sido considerada y tomada en cuenta en el proceso de toma de decisiones, enriqueciendo dicho proceso y, por ende, influyendo positivamente en la decisión o producto final consultado. No obstante, no se tuvo conocimiento de que

<sup>1</sup> Solicitud de intervención N° 364135-2021 -RI

<sup>2</sup> Informe final con recomendaciones enviado mediante oficio N° 01185-2022-DHR, del 08 de febrero de 2022, en solicitud de intervención N° 364135-2021-SI

el proceso produjera el enriquecimiento o modificación de la propuesta como resultado de la participación en la consulta.

Este tipo de proceso de consulta participativa no sólo debe garantizar la participación, sino que debería incluir algún tipo de actividad de devolución sobre los aspectos o elementos aportados por los participantes que fueron considerados e incorporados en la propuesta consultada para el enriquecimiento o modificación de la misma. De este modo, no sólo se obtendría un resultado o producto concreto de esta participación ciudadana, sino que se fortalecerán los valores democráticos al evidenciarse a los participantes, y al público en general, que la participación ciudadana es efectiva y tomada en cuenta para la toma de decisiones e implementación de acciones en materia ambiental.

Sin embargo, no fue posible obtener el mencionado resultado del proceso de consulta, debido a que una parte considerable del tiempo disponible de las sesiones de las mesas multisectoriales se dedicó a la discusión y resolución de asuntos de forma del proceso y no a la discusión o aporte de información sobre los temas de fondo de la propuesta. Entre los factores que influyeron en que la discusión se orientara hacia los aspectos formales del proceso de consulta y no hacia los aspectos sustantivos de la propuesta consultada, estuvieron el incumplimiento de la agenda establecida y la falta de claridad o acuerdo sobre la metodología del proceso, lo cual se debió principalmente a una comunicación deficiente entre las partes.

El proceso de consulta no logró desarrollar el ambiente y las condiciones necesarias para alcanzar su objetivo, por cuanto no hubo una comunicación clara, eficiente y efectiva entre las partes, que permitiera generar confianza entre quienes participaron de la consulta, así como transparencia en el desarrollo y resultado del proceso. El proceso se vio afectado por la falta de claridad sobre la metodología, así como

la constante modificación e incumplimiento de la agenda establecida, lo que evidenció que la metodología y la agenda deben de establecerse y acordarse de previo al proceso y ser respetadas y cumplidas por todas las partes, para lo cual se requiere del establecimiento de canales directos de comunicación entre los representantes de los distintos sectores o grupos participantes y las autoridades de gobierno.

Los aspectos antes indicados resultaron en un proceso falto de orden y de controles, en el que una eficiente labor de facilitación pudo haber desempeñado un papel esencial para el buen desarrollo del mismo. Por este motivo, resulta necesario contar con facilitadores experimentados, que puedan apoyar en el desarrollo del mismo; preferiblemente, desde la fase previa de preparación, a fin de no solo crear un ambiente de confianza, sino también servir de canal de comunicación entre las partes.

Asimismo, el proceso resultó ser un espacio más de carácter informativo que participativo y de aporte o enriquecimiento de la propuesta consultada, por cuanto el desarrollo de la actividad estuvo más orientado a la entrega de información y consultas de las y los participantes sobre la propuesta, que al aporte de criterios sobre la misma. A este respecto, para que un proceso de consulta pueda ser provechoso, se requiere que las personas participantes cuenten previamente con toda la información posible sobre la propuesta, proyecto o política a consultarse, de lo contrario, no sería posible hacer un aporte o emitir criterios informados y debidamente fundamentados sobre la materia. Así las cosas, la información sobre el proyecto o propuesta debería estar disponible por medios de libre y fácil acceso y debería de haber un amplio proceso informativo de previo a que se lleve a cabo la consulta, de modo tal que las personas interesadas puedan tener claridad sobre la justificación científica, técnica y/o jurídica de la propuesta, y así

puedan formar y fundamentar sus criterios sobre la materia.

Aunado a lo anterior, la Defensoría ha apoyado a organizaciones de sociedad civil relacionadas con la pesca artesanal de pequeña escala, como son la Red Nacional de Áreas Marinas de Pesca Responsable y CoopeSoliDar, participando como observadora en el proceso de implementación del Modelo 12 Remos, el cual impulsa una pesca responsable que permita asegurar la sostenibilidad ambiental, social, económica y cultural de los pueblos marino-costeros.

El Modelo 12 Remos, cómo se define en su guía metodológica, es una estrategia basada en el empoderamiento del sector a través de información, acción y escalamiento a otras comunidades de pesca artesanal de pequeña escala, hacia el cumplimiento de principios de equidad y responsabilidad en el desarrollo de la actividad. Pretende potenciar las buenas prácticas de pesca artesanal que aporten al posicionamiento y escalamiento de un modelo ejemplar basado en 12 ejes (12 remos), cada uno con criterios particulares, los cuales son fundamentales para el mejoramiento de la calidad de vida y de los derechos de las comunidades de pesca artesanal.

La Defensoría aceptó participar como observadora en el proceso de implementación del Modelo 12 Remos, a fin de apoyar un proceso participativo y voluntario, de comunidades organizadas de pesca artesanal que tiene como propósito la mejora de la calidad de vida y el pleno disfrute de los derechos de quienes se dedican a la pesca artesanal de pequeña escala, teniendo en cuenta que las poblaciones costeras se encuentran entre quienes enfrentan mayores condiciones de vulnerabilidad.



# 15 VIDA DE ECOSISTEMAS TERRESTRES



El Objetivo de Desarrollo Sostenible 15 incluye metas relacionadas con la adopción de medidas urgentes y significativas para detener la pérdida de la diversidad biológica en las zonas terrestres. La Defensoría de los Habitantes ha trabajado históricamente en el tema de plaguicidas. En el 2021, se procedió a interponer un recurso de amparo solicitando la prohibición del uso del plaguicida Fipronil, debido a que, tal y como lo determinó el Ministerio de Ambiente y Energía, el uso de este plaguicida genera riesgos inaceptables para las abejas, así como también para la biodiversidad de los ecosistemas y la propia estabilidad del ser humano, quien depende del trabajo de polinización que realizan estos insectos.

Las abejas y otros polinizadores desempeñan un papel indispensable, no sólo para el medio ambiente en sí, sino también para muchas actividades humanas, particularmente la producción de alimentos. En virtud de ello, la Defensoría de los Habitantes, con base en la evaluación de riesgo ambiental realizada por el Ministerio de Ambiente y Energía, en la que se concluyó que el Fipronil representa riesgos inaceptables para las abejas, consideró urgente y crítico que los Ministerios competentes procedieran a la prohibición del uso de dicho plaguicida y a la cancelación de los registros existentes de este producto, por cuanto se demostró que el Fipronil

ha sido responsable de la muerte masiva de abejas en nuestro país. Se señaló que, dado lo crítico del daño ambiental generado y la gran relevancia de los polinizadores para el bienestar ambiental y humano, se debía actuar con la mayor celeridad para acatar la recomendación urgente del Ministerio de Ambiente y Energía a fin de prohibir el uso del ingrediente activo grado técnico fipronil y de los productos formulados que contengan este ingrediente activo dentro de su formulación.

La Defensoría argumentó que el no prohibir el registro, importación, exportación, fabricación, formulación, almacenamiento, distribución, transporte, reempaque, reenvase, manipulación, venta, mezcla y uso de ingredientes activos grado técnico y plaguicidas sintéticos formulados que contengan el ingrediente activo Fipronil, así como el no proceder a cancelar el registro de todos los productos formulados que contengan dicho ingrediente activo y que hayan sido aprobados para uso agrícola o veterinario, violenta el derecho a disfrutar de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, establecido en el artículo 50 de la Constitución Política. En este mismo sentido, se violenta el derecho a la salud, que se deriva del derecho a la vida establecido en el artículo 21 de la Constitución Política, por cuanto, como se indicó anteriormente, las abejas prestan el servicio ecosistémico esencial de asegurar

la polinización y, de este modo, la reproducción de plantas silvestres y de cultivos, lo que es crucial para la producción de alimentos, los medios de vida humanos y la biodiversidad.

El recurso de amparo fue acogido y declarado con lugar por la Sala Constitucional, que consideró que el Estado está obligado a la implementación de las medidas precautorias y preventivas necesarias para la tutela del ambiente. En vista de lo anterior, se ordenó que el equipo de trabajo interinstitucional conformado para determinar la afectación del Fipronil en abejas y otros insectos polinizadores culmine todos los estudios técnicos requeridos y rinda el informe final correspondiente.

De este modo, la Defensoría logró que el Ministerio de Ambiente y Energía y el Ministerio de Salud, así como el Servicio Fitosanitario del Estado y el Servicio Nacional de Salud Animal, entidades adscritas al Ministerio de Agricultura y Ganadería, empezaran a implementar las acciones necesarias para prohibir y regular el uso de este plaguicida, a fin de proteger, no sólo la biodiversidad, el ambiente y la salud pública, sino también a la producción agropecuaria, que depende en gran parte de la polinización llevada a cabo por las abejas y otros insectos polinizadores.

# 16 PAZ, JUSTICIA E INSTITUCIONES SÓLIDAS



El ODS 16 establece la aspiración de “Paz, Justicia e Instituciones Sólidas” e incluye: la promoción de sociedades pacíficas e inclusivas, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir en todos los niveles, instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas. Específicamente en la meta 16.10, se establece: “Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales”, todo lo cual está íntimamente relacionado con el impulso al mencionado concepto de desarrollo sostenible.

La Defensoría de los Habitantes ha tomado como referencia lo establecido en la Resolución N° 2000/ 64 del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en cuanto a la forma en que debe responder la institucionalidad a las demandas ciudadanas y lo que ello significa para el crecimiento y desarrollo humano sostenible. Entre otras cosas, se menciona que la gestión pública debe ser transparente, responsable, inclusiva, efectiva y eficiente.

De acuerdo con lo anterior y considerando lo dispuesto en la ley de creación de la Defensoría de los Habitantes de la República (N° 7319), la institución se ha sumado al impulso de iniciativas que están directamente relacionadas con el ODS

16.10; a saber, la Red Interinstitucional de Transparencia (RIT), el Foro de Transparencia y el Índice de Transparencia del Sector Público Costarricense (ITSP).

## La Red Interinstitucional de Transparencia y el Índice de Transparencia del Sector Público Costarricense:

La Red Interinstitucional de Transparencia (RIT) se conceptualiza como una herramienta para facilitar a las y los habitantes el ejercicio del derecho humano y constitucional de acceso a la información de carácter público, por medio de su publicación en internet. Esta iniciativa nace de la preocupación institucional por las situaciones que el país ha venido experimentando alrededor del tema de la corrupción y que han involucrado a organizaciones públicas y privadas al más alto nivel, todo lo cual amerita una objetiva reflexión y acciones concretas que permitan fortalecer la institucionalidad democrática, la gobernabilidad y el compromiso con la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana. Mediante este instrumento se puede ofrecer a la ciudadanía información de interés público, de forma concentrada, de fácil acceso y actualizada.

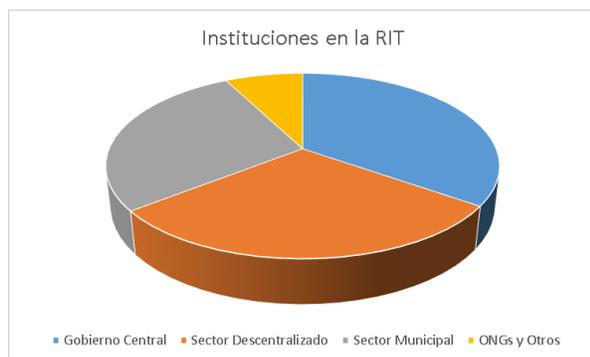
Se han incorporado a la RIT las siguientes instituciones: Universidad Técnica Nacional (UTN); Colegio de Contadores

Públicos de CR; Concejo Municipal de Distrito de Monteverde; Municipalidad de San Isidro de Heredia; Municipalidad de Los Chiles; Municipalidad de Talamanca; Municipalidad de Carrillo; Municipalidad de Guatuso; Municipalidad de Goicoechea; Municipalidad de Cartago; Dirección General de Aviación Civil; Municipalidad de Golfito; Municipalidad de Tarrazú; Municipalidad de Limón; Municipalidad de Coronado; ICAFE y Municipalidad de Paraíso.

A la fecha, se han incorporado a la RIT un total de 118 instituciones, según el siguiente detalle:

Sectores	Número de Instituciones
Gobierno Central	41
Sector Descentralizado	35
Sector Municipal	33
ONGs y Otros	9
<b>Total</b>	<b>118</b>

Fuente: Dirección Gobernanza Pública Defensoría de los Habitantes de la República



Por otra parte, en conmemoración del Día Internacional de Acceso a la Información, la Defensoría ha organizado, desde hace más de una década, el “Foro: Transparencia como estrategia contra la corrupción”; el cual se ha constituido en un espacio de intervención en el que han participado representantes de instituciones de gobierno, agencias internacionales, academia y organizaciones no gubernamentales. Este foro ha posibilitado conversatorios por medio de los cuales se

analizan políticas y prácticas institucionales en relación con temas de interés nacional vinculados al tema de transparencia. En el presente período, el tema principal estuvo enfocado en el fortalecimiento del sistema democrático y la construcción de transparencia: “Una experiencia de sociedad civil desde el Foro Ciudadano de las Américas”, cuya exposición magistral estuvo a cargo de la experta Dra. Diana Carolina Silva Morales.

El Índice de Transparencia del Sector Público Costarricense (ITSP), es el instrumento de medición de la transparencia de las instituciones que conforman el sector público costarricense, centrado en el acceso a la información pública disponible en sus sitios web, con lo cual busca ofrecer una medición anual que permita fortalecer la institucionalidad costarricense.

El ITSP concibe a la transparencia en un sentido amplio de acceso a la información y evalúa las dimensiones de: Acceso a la información; Rendición de cuentas; Participación ciudadana y Datos abiertos o reutilizables. En la edición 2021 del ITSP, se evaluaron 255 instituciones, cuya conformación por sectores se puede observar en el cuadro de la página siguiente:

Las instituciones que lograron ubicarse en los 10 primeros lugares en el ranking del Índice de Transparencia del Sector Público Costarricense (ver cuadro en la página siguiente).

Entre las conclusiones de esta última evaluación del ITSP, se puede subrayar lo siguiente:

- La transparencia del sector público costarricense, según el índice, presentó un retroceso en el 2021, por dos años consecutivos, ya que el 2020 fue el primer año en que los promedios nacionales se redujeron.
- Las empresas y entes públicos son el grupo de instituciones con el promedio más bajo; entre ellas, los 33

## Instituciones públicas evaluadas

Sector	Cantidad	Año	Evaluadas	Año	No disponibles
Sector Municipal	89	2015	105	2015	02
Empresas y Entes Públicos	56	2016	206	2016	29
Instituciones Autónomas y Semiautónomas	38	2017	254	2017	32
Órganos Adscritos a Instituciones Autónomas	9	2018	254	2018	22
Ministerios	18	2019	254	2019	15
Órganos Adscritos a Ministerios	37	2020	253	2020	12
Poderes de la República y Órganos Adscritos	8	2021	255	2021	7
<b>TOTAL</b>	<b>255</b>	Cobertura del 78%		3% No disponible 	



La recolección de datos se realizó entre noviembre y diciembre de 2021.

7

## Top 10

1	Organismo de Investigación Judicial (OIJ)	100,00
2	Poder Judicial	99,77
3	Ministerio Público	98,09
4	Ministerio de Seguridad Pública (MSP)	94,84
5	Comisión Nacional de Emergencias (CNE)	93,82
6	Universidad de Costa Rica (UCR)	90,64
7	Municipalidad de Pococí	87,95
8	Benemérito Cuerpo de Bomberos de C.R.	87,67
9	Universidad Técnica Nacional (UTN)	85,86
10	Universidad Nacional (UNA)	82,98

25 Instituciones obtuvieron más de 70 pts. en su nota final; vs. 26 en el 2020, 35 en el 2019, 23 en el 2018 y 12 en el 2017.

25

colegios profesionales evaluados promedian solo 21 puntos de los 100 posibles.

- El número de instituciones públicas sin un sitio web disminuyó al máximo punto, de 22 en el 2018, a 15 en el 2019 y 12 en el 2020, en el 2021 fueron 7 instituciones las que no tuvieron un sitio web disponible.
- Las instituciones públicas con un apartado de transparencia aumentaron de manera importante: de 53% en el 2018, a 60% en el 2019 y 64%

en el 2020; durante el 2021, fueron el 70% las que ofrecen esta sección.

- Las instituciones del sector municipal fueron el único grupo de instituciones, según naturaleza jurídica, que mejoró su promedio en el Índice respecto al año anterior.
- Las instituciones que pertenecen a la Red Interinstitucional de Transparencia de la Defensoría de los Habitantes se mantienen duplicando el promedio obtenido por las que no pertenecen a la Red.

- La dimensión de datos abiertos aumentó en promedio más de 4 puntos respecto al año anterior, pese a la baja en los resultados del índice en otras dimensiones.

Adicionalmente, durante el período 2021-2022, se coordinaron y realizaron 19 capacitaciones para funcionarios, jerarcas subordinados y público en general sobre el tema de transparencia; específicamente, sobre los principios, alcances y objetivos tanto de la Red Interinstitucional de Transparencia como del Índice de Transparencia del Sector Público Costarricense.

Finalmente, es importante insistir en la necesidad de dirigir la atención a una versión 2.0 del ITSP, considerando que este tipo de mediciones deben ir evolucionando y adaptándose a los tiempos. Este cambio y modernización es con miras a potenciar su utilidad no sólo a nivel de aparato público sino también, y quizás más importante, a que tenga un impacto sobre la colectividad en la tutela particularmente del derecho humano del acceso a la información de carácter público. Actualmente, se está a la búsqueda de financiamiento para esta actualización, la cual se enfocaría en los siguientes puntos:

1. Revisar qué está superado y qué se quedó fuera: es necesario revisar los 95 indicadores que conforman el ITSP para determinar cuáles están superados y no resulta necesario evaluar más; así como estudiar qué temas de importancia no fueron incorporados en un inicio para que puedan ser considerados y sumados al instrumento. Junto a esto, en el camino se ha reconocido que los indicadores existentes pueden evaluarse con mejores criterios, los cuales también serán sometidos a revisión y actualización.
2. Mejorar la evaluación de la calidad del contenido público: se reconoce que la mayoría de los indicadores del ITSP sólo evalúan la disponibilidad de infor-

mación, muchas veces en la figura de documentos o informes, sin que se evalúe si los contenidos de éstos cumplen, al menos, con estándares mínimos de calidad. En este sentido, es necesario identificar los documentos clave y de mayor importancia para trabajar de manera colaborativa en la definición de condiciones mínimas de contenido, lo cual se reflejaba en la definición de estándares que no sólo permitirían comprender mejor la información, sino garantizar interconexión y comparabilidad entre instituciones públicas.

3. Mejorar la evaluación de datos abiertos: con apenas cuatro conjuntos de datos distintos sometidos a evaluación en la actual versión del ITSP, resulta necesario sumar más datos que, por su valor, son de alta demanda por parte de la ciudadanía, academia, sector empresarial e incluso otras instituciones públicas. En este sentido, es necesario mejorar la evaluación de los datos abiertos para que su disponibilidad y calidad aumente y como resultado, el valor público, económico y social que se puede generar a partir de los mismos.

4. Mejorar la evaluación de las solicitudes ciudadanas: con la finalidad de acercar las instituciones públicas a la ciudadanía y que éstas estén en mejor capacidad de atender las necesidades, es necesario mejorar la forma en que se evalúa la participación ciudadana y la manera en que las instituciones escuchan y responden a las solicitudes de los habitantes.

5. Replanteamiento de pesos: como respuesta a los ajustes en los componentes del ITSP, en la figura de dimensiones, variables, sub-variables e indicadores, será necesario ajustar los pesos de los mismos; de manera que se consideren las nuevas incorporaciones y la relevancia que tienen los diferentes temas en la actualidad.

## Gobernanza en el combate a la corrupción:

El estudio sobre la “Gobernanza en el combate a la corrupción” (Expediente N° 262862-2018-SI) había subrayado que la construcción de entornos propicios para la realización de los derechos humanos, conlleva la responsabilidad que atañe al Estado de generar la institucionalidad necesaria que posibilite su cumplimiento efectivo. A tal efecto, se citó a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que en su informe “Estudios de Gobernanza Pública, Costa Rica, Aspectos Claves 2015”, concluyó que el país cuenta con “una administración pública fragmentada (...), con mecanismos de rendición de cuentas y de dirección limitados”.<sup>1</sup>

Asimismo, en ese momento se citaron las recomendaciones de la OCDE al país en este campo, entre las cuales destaca “Fortalecer la capacidad de coordinación y liderazgo del centro de gobierno como una respuesta a altos niveles de fragmentación del sector público y político”<sup>2</sup> y que ha motivado una reflexión institucional sobre la debilidad de los liderazgos y mecanismos de coordinación en determinados sectores y espacios de intervención del Estado, como el relativo a la lucha contra la corrupción; respecto del cual señaló esta Defensoría en el mismo Informe<sup>3</sup>:

La lucha contra la corrupción exige, ante todo, la coordinación de los diferentes poderes del Estado, priorizando la articulación, fortalecimiento e impulso de los necesarios esfuerzos e iniciativas que se vienen realizando por parte de distintos órganos de control, del Gobierno de la República y de la misma sociedad civil.

<sup>1</sup> Informe Anual, Defensoría de los Habitantes, 2015-2016, página 191.

<sup>2</sup> Informe Anual, Defensoría de los Habitantes, 2015-2016, página 193.

<sup>3</sup> Informe Anual, Defensoría de los Habitantes, 2015-2016, página 194.

Las consideraciones anteriores motivaron a la Defensoría para que emprendiera la referida investigación en el año 2018, cuyo Informe Final recomendó al Presidente de la República y a varios ministros y ministras, designar un órgano de control superior con responsabilidades de rectoría técnica en la lucha contra la corrupción; formular una política nacional anticorrupción y su plan de acción, así como gestionar la actualización del marco jurídico anticorrupción, incluyendo nuevas regulaciones en materia de acceso a la información, libertad de expresión y veedurías ciudadanas. Al día de hoy, se visualizan los siguientes desafíos a nivel nacional:

- El país continúa sin designar una rectoría técnica en materia de combate a la corrupción;
- Se carece de una política pública expresamente dirigida a acabar con este flagelo;
- El marco regulatorio exhibe una serie de lagunas que debilitan la acción del Estado y de la propia ciudadanía para prevenir, detectar y sancionar este mal;

## Control de Armas

En el año 2018, de un informe que abordó la gestión y uso de las armas de fuego; enfocado especialmente en las gestiones del Estado en cumplimiento a las obligaciones que establece el Tratado sobre el Comercio de Armas. La investigación incorporó un análisis sobre el funcionamiento de la plataforma ControlPas, que el Estado costarricense ha concebido como herramienta tecnológica para gestionar las solicitudes de venta, inscripción y permisos de portación de armas; así como la regulación de las empresas y los agentes de seguridad privada.

Como resultado, se determinó que los ministerios de la Presidencia, Seguridad y Relaciones Exteriores y Culto, los cuales in-

tegran el Ente Rector del Sistema Nacional de Control de Armas, debían mejorar los procesos de coordinación, además de establecer una agenda de trabajo cohesionada y articulada en todo lo que tiene relación con dicho sistema. Asimismo, se solicitó al Ministerio de Seguridad Pública realizar, de manera urgente, un diagnóstico de riesgos respecto a los alcances de la vigencia o no del contrato que en la actualidad permite el desarrollo de la plataforma ControlPas, así como las condiciones contractuales que regían hasta noviembre de 2020. Para la Defensoría, dicho diagnóstico resulta de vital importancia de cara a las acciones que debe emprender este ministerio para garantizar la continuidad de la plataforma en materia de control de armas, permisos de portación y uso, así como la fiscalización de las empresas y agentes de seguridad privada.

Pese a los señalamientos realizados desde el año 2018<sup>4</sup>, en relación con el vencimiento del contrato de la plataforma ControlPAS, a finales del 2020 se presentó la interrupción del servicio público aproximadamente por un mes, situación que generó un retraso importante en la venta de armas, su inscripción y el procesamiento de solicitudes de permisos de portación; incrementando el envío de correos y llamadas telefónicas; lo cual, sumado al poco personal disponible y limitaciones presupuestarias para la contratación de más servidores en la Dirección General de Armamento, impactó la calidad del servicio y motivó a la Defensoría a iniciar un nuevo proceso de intervención<sup>5</sup> sobre las acciones del Ministerio de Seguridad Pública en relación con el tema.

Es importante destacar que, según el reporte realizado por el Ministerio de Seguridad Pública, para el mes de julio del 2021 existía un pendiente de 17.000 trámites en el Departamento de Control

de Armas y Explosivos; cuyo circulante fue disminuido de forma considerable; siendo que, para el mes de marzo del 2022, los trámites pendientes eran de 1.477.

La plataforma ControlPas constituye una herramienta clave en el desarrollo y aplicación del Sistema Nacional de Control que establece el Tratado sobre el Comercio de Armas; asimismo, resulta fundamental en el control del tráfico ilícito de armas para reducir los intercambios comerciales irregulares y la delincuencia organizada que se genera alrededor de esta actividad. Por lo anterior, la Defensoría considera necesario insistir ante las autoridades del Ministerio de Seguridad que se valoren los aspectos presupuestarios para la continuidad de la plataforma, continuar con el análisis de las mejoras tecnológicas y la revisión de sus aspectos contractuales. También, resulta necesario que los nuevos jerarcas de ese ministerio revisen las limitaciones de recurso humano en la Dirección General de Armamento para el desarrollo efectivo de sus competencias legales.

### **Instituto Mixto de Ayuda Social y la falta de respuesta a la población:**

La Defensoría de los Habitantes brindó seguimiento a las recomendaciones emitidas en el Informe Final N° 06872-2018-DHR que examinó la falta de respuesta formal por parte del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) a las gestiones o solicitudes de beneficios. La Defensoría logró verificar que, para ese momento, el IMAS carecía de un registro formal de las respuestas que se le brindan a la población y concluyó que, a pesar de existir normativa interna sobre la obligación de comunicar el resultado de la gestión mediante acto escrito, el IMAS no cuenta con los mecanismos para verificar que dicha obligación se cumpla en todos los casos.

La Defensoría recomendó a las autoridades del IMAS crear un mecanismo de verificación interna que incremente la eficiencia en la gestión documental, espe-

4 Defensoría de los Habitantes. Oficio N° 15101-2018-DHR.

5 Defensoría de los Habitantes. Expediente 367917-2021-RI

cialmente en los niveles de respuesta para los habitantes; además, se solicitó uniformar los formatos de respuesta institucional y generar mejores controles internos que permitan determinar que en sus Unidades Locales y Oficinas Regionales, las y los funcionarios estén brindando la debida respuesta según lo indica el Manual para el Otorgamiento de Beneficios Institucionales.

Posterior a dichas recomendaciones, durante el año 2021, la Defensoría se encargó del seguimiento de dichas recomendaciones por parte de la Presidencia Ejecutiva y la Gerencia General del IMAS. Es importante indicar que la emergencia por el COVID 19 retrasó la implementación del sistema automatizado de notificaciones sobre el estado de los trámites de esa entidad; pese a lo cual, durante la gestión de la crisis, se logró implementar el Sistema de Autogestión que se encuentra publicado en el sitio web, el cual permite a las personas usuarias externas, autogestionar su registro para completar el formulario de medios de notificación y recibir las notificaciones de pagos de beneficios en caso de ser personas beneficiarias.

Sin embargo, en lo que respecta a la implementación del Sistema Automatizado de Notificaciones, el cual pretende atender de forma oportuna y unificada las respuestas a las personas solicitantes de beneficios, está pendiente su ejecución, ya que se tiene prevista su conclusión para el mes de diciembre de 2022; por ello, las nuevas autoridades del Poder Ejecutivo y del IMAS tienen el reto de dar seguimiento a la implementación de dicho sistema a los servicios y trámites que brinda esa entidad de seguridad social.

### **Los retos de las mujeres en el acceso a la justicia: el tema de pensiones alimenticias y la violencia en contra de la mujer**

En cuanto al tema de los obstáculos que enfrentan las mujeres que buscan la restitución de los alimentos, históricamente, las

mujeres han tenido la responsabilidad en el cuidado de las niñas y niños, y por ello, en su mayoría son las personas beneficiarias y actoras dentro de un proceso de pensión alimentaria, teniendo que acudir a los estrados judiciales para hacer valer su derecho a los alimentos. Lamentablemente, las diversas dificultades en el acceso a la justicia en el tema de pensiones alimenticias, dificulta la restitución de ese derecho a las mujeres; siendo una de las mayores complicaciones, la dilación y complejidad en la ejecución de órdenes de apremio.

Las mujeres han seguido enfrentándose con la dilación en la emisión de órdenes de apremio por parte de algunos despachos judiciales de pensiones alimentarias y con dificultades en la ejecución de dichas órdenes por parte de las delegaciones policiales. A partir de estas situaciones, la Defensoría ha intervenido frente a estas denuncias específicas, advirtiendo que este tipo de dificultades en el acceso a la justicia, revictimiza a las demandantes y limita el disfrute de su derecho, agravando el ciclo de violencia que sufren muchas de las mujeres que están en el proceso.

La violencia patrimonial se compone de manifestaciones de violencia que comprometen el ejercicio, goce y protección del derecho a los alimentos de las mujeres y del grupo familiar que depende económicamente de ellas. La Defensoría considera de extrema urgencia la erradicación de toda forma de violencia contra las mujeres, como un requisito indispensable e impostergable para su desarrollo individual y social.

En el ámbito nacional, la Defensoría de los Habitantes participa de los diferentes espacios que forman parte del Sistema Nacional para la Prevención de la Violencia contra las Mujeres y la Violencia Intrafamiliar, creado mediante la Ley N° 8688 y cuya misión es promover políticas públicas que garanticen el cumplimiento de la normativa nacional y los compromisos que el país ha asumido a nivel interna-

cional en materia de derechos humanos y del derecho a vivir una vida libre de violencia<sup>6</sup>. Dichas políticas públicas garantizan los mandatos de la Convención Belem do Pará, el cumplimiento de la normativa nacional, entre otros objetivos, que se desarrollará por medio de la Comisión de Seguimiento. Este Sistema es una instancia de deliberación, concertación, coordinación y evaluación entre el INAMU, las organizaciones civiles, los Ministerios y las instituciones descentralizadas del Estado.

Con la idea de cumplir sus objetivos, se creó la Política Nacional para la prevención y atención de la violencia contra las mujeres (PLANOVI), que refleja un compromiso del Estado costarricense por atacar las causas estructurales de la violencia contra las mujeres.

Dentro del Sistema, es la Comisión de Seguimiento integrada por más de veinte instituciones (entre ellas la Defensoría), la instancia técnica encargada de vigilar el cumplimiento de las políticas para atender, prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y la violencia intrafamiliar.

Asimismo, la Ley de Creación del Sistema Nacional para la Atención y Prevención de la Violencia contra las Mujeres y la Violencia Intrafamiliar, en su artículo 14, informa sobre la Comisión de Evaluación y Cumplimiento de Políticas, integrada por una persona representante de las organizaciones privadas, una representante de la Red Nacional de Redes, una representante del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, una representante de la Secretaría Técnica y una representante de la Defensoría de los Habitantes. Dicha comisión debe “fiscalizar y evaluar el eficiente y efectivo cumplimiento, por parte de las instituciones, órganos e instancias estatales, de las políticas y los acuerdos aprobados en la Comisión de Seguimiento; rendir un informe anual a la Comisión de Seguimiento,

<sup>6</sup> Ley N° 8688, artículo 2.

de este se enviará una copia al Consejo Nacional para la Prevención y la Atención de la Violencia Intrafamiliar y diseñar una estructura que permita registrar de forma integral las acciones que se realizan en el tema de atención y prevención de la violencia contra las mujeres y la violencia intrafamiliar”.<sup>7</sup>

La Comisión de Evaluación y Cumplimiento de Políticas Públicas, en su último informe, indica que las metas establecidas por ejes por parte de la Comisión de Seguimiento en el año 2021, no han sido cumplidas pese a que algunas han mostrado avances; por lo que, en general, se muestra una valoración insatisfactoria al no ser posible su cumplimiento total. Sin embargo, la Comisión de Evaluación es “consciente de que el país y el mundo entero están atravesando en este y el año anterior una situación compleja a raíz de la pandemia por el COVID-19, los ajustes sociales, económicos, culturales y políticos son innegables. Siendo este el terreno donde se desenvuelve la Administración Pública, para las intervenciones y, en particular para el PLANOVI, este contexto genera un impacto en las acciones programadas; teniendo en consideración que las prioridades institucionales pueden variar a partir de la pandemia, no es descartable que en el futuro cercano se presenten mayores modificaciones a las documentadas en este informe, en cuanto al avance y cumplimiento de las actividades comprometidas”, donde la prevención de la violencia en contra de las mujeres continúa siendo el objetivo principal.

### **El Patronato Nacional de la Infancia y los albergues para menores.**

En cuanto a la situación de los albergues para personas menores de edad, la Defensoría de los Habitantes da seguimiento a las recomendaciones giradas al Patronato Nacional de la Infancia (PANI),

<sup>7</sup> Ley de Creación del Sistema Nacional para la Atención y Prevención de la Violencia contra las Mujeres y la Violencia Intrafamiliar y su reglamento (N°39208-MP-MCM).

en relación con el cumplimiento de los derechos de las personas menores de edad ubicadas en albergues institucionales transitorios.<sup>8</sup> Según los informes de cumplimiento que se han recibido, se han llevado a cabo acciones institucionales orientadas a la atención de la necesidad contar con un modelo único de atención en albergues; la observación de normas de carácter nacional e internacional en cuanto a la particular excepcionalidad de medidas que contemplen la institucionalización de personas menores de tres años; el reporte bimensual de permanencia de población de esa edad en albergues bajo la responsabilidad del Patronato; la formalización de la Unidad de Albergues; la capacitación al personal de cuidado directo vinculada con el modelo de atención, la implementación de planes de emergencia en albergues institucionales; la evaluación de la infraestructura, así como el plan de trabajo derivado y la elaboración de un estudio que respalde la apertura de nuevas alternativas de protección bajo esta modalidad.

Entre los hallazgos de la investigación se destaca la necesidad de contar con un Modelo de Albergues alineado a los parámetros y estándares internacionales y, aunque los informes del Patronato dan cuenta de algunos avances y de las complejidades que presenta el proceso,<sup>9</sup> la realidad es que no se han logrado concretar los esfuerzos que permitan dotar al PANI de este importante instrumento para la atención de personas menores de edad institucionalizadas.

Entretanto, la Sala Constitucional recientemente resolvió dos recursos de amparo planteados por el Sindicato de Trabajadores del PANI SEPI y personal de cuidado directo (tías) de la institución, en los

<sup>8</sup> Informe Final con recomendaciones, Oficio N° 00298-2021-DHR-[NA], de fecha 14 de enero 2021. Resolución de Recurso de reconsideración, Oficio N°05604-2021-DHR-[NA], de fecha 27 de mayo de 2021

<sup>9</sup> PANI-GT-OF-01320-2021, de fecha 23 de setiembre de 2021

que denunciaban la mezcla de perfiles de población no compatibles en varios albergues institucionales. El primero fue declarado parcialmente con lugar en el mes de febrero y el otro con lugar, mediante resolución del mes de marzo, ambos de 2022.<sup>10</sup>

Se destaca la precisión que hace la Sala Constitucional respecto de la mezcla de personas menores de edad con perfiles no compatibles en el PANI. En este sentido, la problemática se presenta cuando en un albergue a su cargo o supervisión, conviven personas menores de edad con perfiles incompatibles entre sí, tales como "jóvenes violentos, con serios problemas de conducta, que... agreden, amenazan, o manipulan, a quienes no presentan esta problemática, son más pequeños, o se encuentran en una condición de vulnerabilidad." Pero subraya que sus votos "no deben ser interpretados de forma tal que se exija su aplicación y cumplimiento, sin tomar en cuenta las condiciones particulares de cada situación", sino que la determinación de la existencia de mezcla de perfiles debe responder siempre a valoraciones de orden casuístico.

Es importante señalar que, a la par de las recomendaciones de la Defensoría de los Habitantes, que continuarán siendo objeto de seguimiento institucional debido al poco grado de avance que se ha reportado, el PANI debe considerar la jurisprudencia de la Sala Constitucional en el proceso de definición de su Modelo de Albergues.

### **Las personas menores de edad en explotación sexual comercial:**

La Defensoría de los Habitantes ha dado seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones emitidas en el Informe Final N° 9507-2017-DHR, relacionado con las personas menores de edad en explota-

<sup>10</sup> SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, Exp: 21-012753-0007-CO, Res. N° 2022003175 de las nueve horas treinta minutos del once de febrero de dos mil veintidós y Exp: 22-002403-0007-CO, Res. N° 2022005630 de las nueve horas veinte minutos del once de marzo de dos mil veintidós.

ción sexual comercial. En el recuento de las acciones de cumplimiento destacan:

- El Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia (CNNA) definió como línea de trabajo prioritaria (2018-2022), la sostenibilidad de las Comisiones especiales de trabajo; entre estas, la Comisión Nacional contra la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes (CONACOES)<sup>11</sup>, asignando en el mes de abril del 2019, un equipo de profesionales del PANI y replanteando su propuesta de reestructuración.<sup>12</sup> Además, el CNNA acordó incorporar de manera integral e inclusiva, la temática de Explotación Sexual Comercial (en adelante ESC), diversidad sexual, identidad de género, VIH - SIDA y los fenómenos de discriminación por orientación sexual, en la nueva Política Nacional de Niñez y Adolescencia, con el fin de hacer efectiva la promoción, respeto y garantía de los derechos humanos de todos los niños, niñas y adolescentes. También se encuentra en construcción un Protocolo para la Atención Interinstitucional de Personas Menores de Edad en ESC y la creación del directorio interinstitucional que incorpore la oferta de servicios y programas de atención y prevención a personas menores de edad (en adelante PME) en ESC acorde con el Modelo de Gestión de los Procesos Atencionales del PANI.
- El Ministerio de Salud (MS) emitió un protocolo en el tema de explotación sexual comercial en el caso de las personas menores de edad y cuenta actualmente con los datos anuales de casos nuevos de las personas menores de edad detectadas

con VIH, confirmando que todos los pacientes positivos están con tratamiento. Los casos nuevos de VIH en personas menores de 18 años son 14 en el 2015, 9 en el 2016, 13 en el 2017, 19 en el 2018 y 22 en el 2019. Por otra parte, el MS en coordinación con la CCSS, el MTSS y el PANI desarrollaron el Manual para la Atención Interinstitucional de Personas Menores de Edad en Explotación Sexual, Trata De Personas, Trabajo Infantil Y Trabajo Adolescente Peligroso, con el propósito de fortalecer las estrategias y mecanismos de coordinación interinstitucional a nivel nacional, regional y local, a fin de avanzar en la prevención, detección temprana, atención y restitución de derechos en casos de explotación sexual comercial y trata de personas menores de edad, trabajo infantil y trabajo adolescente peligroso. Además, el MS ha desarrollado los Lineamientos para la divulgación y elaboración de informes de seguimiento a la implementación de las Directrices para la Garantía del Derecho a la Salud de las personas LGBTI; las directrices técnicas para la promoción y garantía del derecho a la salud de las personas gais, lesbianas, bisexuales, trans e intersex en Costa Rica y la Norma Nacional para la Atención en Salud Libre de Estigma y Discriminación a Personas Lesbianas, Gais, Bisexuales, Trans, Intersex y Otros Hombres que Tienen Sexo Con Hombres (HSH).<sup>13</sup>

Finalmente, cabe informar que, en coordinación con el Instituto de Educación de Derechos Humanos, la Dirección de Niñez, Adolescencia y Juventud impartió una capacitación sobre "Disciplina sin Castigo Físico ni Tratos Humillantes", en Facebook Live el 20 de octubre de 2021, abierta al público, con el objetivo de prevenir la violencia contra las personas menores

11 En la Sesión Ordinaria N° 52-18 del 28 de noviembre del 2018

12 Oficio CNNA-OF-83-2020 del 15 de setiembre del 2020, suscrito por la Licda. Gladys Jiménez Arias, Presidenta del Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia.

13 Oficio MS-DP-UP-023-2020 del 15 de setiembre del 2020.

de edad y promover su derecho a vivir en ambientes que propicien su desarrollo integral.

En cuanto a la prevención de la revictimización de las personas menores de edad, la Defensoría de los Habitantes, en coordinación con la Asamblea Legislativa, en el marco de justicia administrativa para personas menores de edad, promovió el proyecto de ley que se convirtió en la Ley para Prevenir la Revictimización y Garantizar los Derechos de las Personas Menores de edad en el Sistema Educativo Costarricense<sup>14</sup>.

La Asociación de Profesores de Segunda Enseñanza (APSE), acudió a la Sala Constitucional solicitando la inconstitucionalidad, por considerar contrarias a los derechos laborales de las y los funcionarios del Ministerio de Educación. Sin embargo, mediante una coadyuvancia pasiva, la Defensoría rechazó que las reformas y adiciones introducidas en la Ley N° 9999, violaran en modo alguno la Constitución Política o los principios que postula y, específicamente, los principios del debido proceso y derecho de defensa, así como el principio de inocencia, principio de carga de la prueba, principio de igualdad y no discriminación; el principio de razonabilidad y proporcionalidad, o que, el principio de pro víctima, sea utilizado en perjuicio del personal docente investigado, que alegó la APSE en su acción de inconstitucionalidad.

### **Mecanismo General de Consulta a Pueblos Indígenas:**

La Defensoría considera que es indispensable que se fortalezcan los espacios de participación y consulta como el Mecanismo General de Consulta a Pueblos Indígenas<sup>15</sup> y el acceso a la justicia pronta y cumpli-

da del sistema nacional<sup>16</sup>, entre otros. Los pueblos indígenas tienen sus propias cosmovisiones, su concepto de desarrollo y de buen vivir<sup>17</sup>; por ello, es indispensable que las nuevas autoridades gubernamentales y legislativas, aseguren espacios de participación y consulta adecuados, pertinentes y respetuosos de los estándares internacionales; particularmente el Poder Legislativo, que a la fecha no cuenta con un procedimiento de consulta legislativa específico para los pueblos indígenas.

Dado el nuevo periodo constitucional legislativo, la Defensoría de los Habitantes estima oportuno señalar a las señoras y señores Diputados, que la atención de los temas indicados y otros de la agenda indígena nacional -como la aprobación de nuevas normas y realizar reformas que permitan actualizar la legislación vigente que vulnera los derechos de los pueblos indígenas y les impide, entre otros, la implementación efectiva de la gobernabilidad indígena; así como las relativas al empoderamiento de las mujeres indígenas y a facilitar su participación política. Indiscutiblemente, la pandemia por el COVID-19 ha potenciado las desigualdades sociales, las cuales afectan de manera particular y desmedida a los pueblos indígenas, por lo que la oportuna adopción de acciones legislativas, con la participación y en consulta con los pueblos indígenas, puede coadyuvar a disminuir la brecha social de oportunidades y saldar deudas históricas.

Durante los últimos años, en los Informes Anuales de Labores, la Defensoría de los Habitantes consistentemente ha venido

<sup>14</sup> Ley N° 9999 del 27 de agosto del 2021.

<sup>15</sup> La Defensoría ha monitoreado el proceso de implementación desde su entrada en vigencia, en el periodo de este informe anual se requirieron informes de actualización a través de los oficios N° 08950-2021-DHR, N° 09212-2021-DHR y N° DH-DIND-1072-2022.

<sup>16</sup> Mediante los Registros de Intervención N° 377664-2022, N° 377666-2022 y N° 380858-2022 la Defensoría solicitó informes a la Fiscalía de Asuntos Indígenas sobre las garantías de acceso a la justicia para las personas víctimas de los hechos de violencia, las amenazas y agresiones, así como las acciones de implementación de la Ley N° 9593 de Acceso a la Justicia de los Pueblos Indígenas de Costa Rica.

<sup>17</sup> Si bien los pueblos indígenas comparten elementos sustanciales de su identidad cultural, es improcedente homogenizarlos; cada pueblo y cada territorio tiene sus propias aspiraciones, condiciones y necesidades.

informando sobre la exacerbación de la violencia en los territorios indígenas y el estancamiento e incluso retroceso, de las acciones para asegurar el derecho de los pueblos indígenas sobre sus tierras y territorios. Las amenazas contra la dignidad y la vida de líderes y lideresas indígenas, las agresiones materializadas y los asesinatos de líderes indígenas se mantienen impunes, constituyéndose esa impunidad en cómplice e incitadora del aumento y la gravedad de los hechos que se presentan, así como en factor determinante de la pérdida de confianza en el sistema judicial nacional.

El miedo y la violencia han tomado territorios como China Kichá y Cabagra; con una frecuencia indeseable. La Fuerza Pública ha sido la única que ingresa a los territorios para atender los incidentes que se reportan, porque la respuesta gubernamental siempre ha sido policial. No hay programas enfocados a la lucha contra el racismo ni de prevención y erradicación de toda manifestación de violencia o discriminación. Tampoco hay medidas encaminadas a promover la paz social, ni se han implementado programas para atender a las víctimas de estos hechos, muchas de ellas mujeres y personas menores de edad.

Durante el último año, la Defensoría ha requerido informes<sup>18</sup> sobre la atención a los hechos de violencia en Cabagra, China Kichá y Bajo Chirripó, siendo que en todos los casos se da cuenta de los hechos acontecidos, de los reportes policiales generados y las causas judiciales iniciadas, pero no de alguna acción concreta hacia las personas responsables y mucho menos de mecanismos de reparación.

A pesar de que se convirtió en la apuesta gubernamental para atender el tema de saneamiento y seguridad territorial y que su efectiva implementación se ha constituido en una recomendación per-

sistente de diferentes instancias,<sup>19</sup> el plan de Recuperación de Tierras Indígenas no ha tenido resultados concretos durante sus más de 6 años de vigencia. El mínimo avance de este Plan se convierte en una de las principales barreras para el cumplimiento de la Agenda 2030 para los pueblos indígenas; por lo que no es casualidad que en el Encuentro Nacional Indígena<sup>20</sup>, las personas participantes priorizaron el uso sostenible de ecosistemas como transversal en su visión del Buen Vivir, pero además, imposible de alcanzar sin la titularidad y el control de sus tierras y territorios.

El Plan RTI tampoco ha sido reconocido por los pueblos indígenas como la alternativa para recuperar sus tierras, porque no tuvieron participación en su elaboración, ni fueron debidamente consultados; además, han tenido muy poca información sobre el proceso de implementación y los cambios que se han ido generando.

Uno de los aspectos sobre los que la Defensoría ha llamado la atención, fue la ausencia de recursos económicos para el pago de las indemnizaciones que surgieran como resultado de la implementación del plan; sin embargo, se ha tenido conocimiento de que en diciembre del 2021 se suscribió un Convenio Específico de Coordinación entre la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas, el Instituto de Desarrollo Rural y el Ministerio de Hacienda, para hacer efectivo el pago de los terrenos ocupados por personas no indígenas que deban ser adquiridos o expropiados, en consonancia con el artículo 5 de la Ley Indígena.

19 Entre ellas, las del Examen Periódico Universal. Examen a Costa Rica el 13 de mayo de 2019 y el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los pueblos indígenas, Francisco Calí Tzay en su Declaración Final al concluir su visita a Costa Rica el 17 de diciembre del 2021.

20 Facilitado por el Sistema de Naciones Unidas, en noviembre del 2016, con la finalidad de conocer la visión de los Pueblos Indígenas en Costa Rica en relación con la Agenda 2030 y sus 17 ODS. Citado en Visión 2030 Poblaciones Excluidas en Costa Rica No dejar a nadie atrás. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Costa Rica, 2017.

18 Por ejemplo, en los registros de intervención: 377664-2022, 377666-2022 y 380858-2022.

En la cláusula undécima del Convenio, se estableció que el INDER transferirá \$656.400.000, como único aporte para el inicio de las indemnizaciones. Además, el 1 de marzo del 2022, mediante Comunicado Público, la Presidencia de la República informó que destinará \$3 200 000 000 para iniciar el proceso de indemnización de tierras indígenas y anunció que las tres primeras fincas que están en proceso avanzado de recuperación están localizadas en los territorios indígenas Cabagra (dos fincas) y Maleku (una finca).

Después de 6 años de estar en ejecución el Plan RTI, se anuncia por primera vez el inicio del proceso de indemnización de las tres primeras fincas. De acuerdo con los avalúos realizados, dichas indemnizaciones comprenden un monto superior a los \$400 000 000, es decir, casi dos terceras partes del fondo que el INDER transfirió a la CONAI a través del Convenio. Dicha comunicación del gobierno ha generado una gran expectativa entre las personas no indígenas y cuestionamientos de parte de las comunidades indígenas, principalmente, ante la duda de los criterios para determinar la posesión de buena fe, los motivos para priorizar esas tres fincas y no otras, y la realidad de las fincas ubicadas en el territorio indígena Cabagra, ya que desde hace más de un año se encuentran en posesión de familias indígenas bribris del territorio.

Finalmente, tiene conocimiento la Defensoría que en el marco de las funciones que la ley le asigna y de previo a otorgar el visto bueno que el INDER solicitó para el pago de las tres indemnizaciones, la CONAI comunicó a ese Instituto el hallazgo por parte de su Junta Directiva, de defectos de forma y fondo en los expedientes administrativos<sup>21</sup>; elevó una consulta ante la Contraloría General de la República sobre el manejo de los recursos económicos depositados a su nombre

21 Oficios JD-OF-006-2022 del 14 de febrero de 2022 y JD-OF-008-2022 del 15 de marzo del 2022.

para atender el precitado Convenio<sup>22</sup> y solicitó, en el marco de la cláusula décima del Convenio, relativo a las controversias que se pudieran suscitar, una reunión con el Ministro de Hacienda y el Presidente Ejecutivo del Instituto de Desarrollo Rural<sup>23</sup>, para evitar que el proceso de indemnizaciones sufra un nuevo retraso.

### Los derechos de las personas migrantes y refugiadas:

En relación con los derechos de las personas migrantes y refugiadas, como parte del monitoreo a las labores de control migratorio, la Defensoría ha reconocido los esfuerzos que han realizado las autoridades migratorias, con el apoyo de otros cuerpos policiales, con el fin de realizar un monitoreo constante de los puntos no habilitados para el ingreso de personas y evitar que la propagación del Covid-19 se realice de una forma desmedida o descontrolada; sin embargo, en esa misma línea, ha llamado la atención de las autoridades migratorias sobre la necesidad de llevar a cabo estos procesos de control, propios de las facultades soberanas del Estado, en el marco del respeto de los derechos fundamentales de estas personas, considerando su especial situación de vulnerabilidad por diferentes circunstancias.

No es un secreto que la emergencia sanitaria que enfrenta el mundo en este momento, ha obligado a los Estados a tomar medidas urgentes para resguardar la salud y seguridad pública de sus habitantes; sin embargo, debe quedar claro que estas medidas de control, no pueden, bajo ningún supuesto, generar violaciones a derechos fundamentales de las personas migrantes y refugiadas, independientemente de su condición migratoria.

Tal y como fue señalado por la Defensoría mediante oficio N° DIND-032-2020, resulta indispensable que las autoridades migratorias y demás cuerpos policiales que están

22 Oficio JD-OF-009-2022 del 28 de marzo 2022.

23 Oficio JD-OF-010-2022 del 04 de abril de 2022.

brindando colaboración en el ejercicio del control migratorio, tomen en consideración “la posible situación de vulnerabilidad de algunas personas detectadas en los operativos, con el fin de garantizar una intervención especializada, un abordaje diferenciado o la protección internacional que puedan requerir: personas mayores, personas menores de edad, personas LGBTIQ, personas indígenas, personas afrodescendientes, entre otras”. Se hace necesario mencionar que la Dirección General de Migración y Extranjería acogió las recomendaciones emitidas por la Defensoría y emitió la Circular N° 011-05-2020, reiterando la necesidad de tomar en cuenta esas consideraciones frente a cualquier aplicación de una medida administrativa de control migratorio.

Teniendo en cuenta lo anterior, con ocasión de una solicitud de intervención recibida en la institución, la Defensoría recordó a la Policía Profesional de Migración, la necesidad de que las autoridades migratorias encargadas del control migratorio, siempre realicen un análisis de las circunstancias que podrían colocar a una persona extranjera en una situación de mayor vulnerabilidad, de forma tal que su intervención tenga como propósito realizar un abordaje integral de estas situaciones y evitar así la criminalización de la migración. Este recordatorio fue comunicado de manera inmediata por parte de la gestión de la Profesional de Migración a la gestión Policial Regional, con el fin de que “se sirva replicar a todos los puestos fronterizos en aras de velar por lo indicado según las recomendaciones de la Defensoría de los Habitantes<sup>24</sup>”.

En cuanto al tráfico ilegal de personas migrantes, en el marco de su participación en la Coalición Nacional contra el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas,

24 Oficio N° DPPM-071-02-2022 de fecha 23 de febrero del 2022, suscrito por el Comisionado Stephen Madden Barrientos, Director de la Policía Profesional de Migración, dirigido al Lic. Carlos Herra Canales, Gestor Policial Regional a.i, Policía Profesional de Migración.

la Defensoría ha llamado la atención sobre la necesidad de que el país emita una legislación especializada no solo en el combate, persecución y sanción del delito de tráfico ilícito de migrantes, sino en una que, además, garantice la protección integral de aquellas personas que utilizaron estas vías para ingresar al país y que, como consecuencia de esa decisión, sufrieron graves vejaciones a manos de redes criminales.

Durante el año 2021, la Comisión de Procuración de Justicia de la CONATT, con el apoyo de la Organización Internacional para las Migraciones, elaboró una propuesta de legislación especializada en el delito de tráfico ilícito de migrantes. Al respecto, la Defensoría tiene conocimiento de que el pasado 30 de marzo, el Despacho del entonces Ministro de Seguridad Pública, Michael Soto Rojas, remitió el proyecto de ley al Ministerio de la Presidencia, solicitando su revisión e inclusión en los proyectos que serán presentados en la Asamblea Legislativa.

La Defensoría es del criterio que la nueva composición de la Asamblea Legislativa podría representar un escenario propicio para el análisis, discusión y aprobación de esta normativa, en el tanto resulta indispensable que el país fortalezca los mecanismos y herramientas para combatir el crimen organizado y garantizar los derechos fundamentales de las personas que resultan víctimas de estas redes.

### **Las personas privadas de libertad:**

En cuanto a las personas privadas de libertad y el cumplimiento de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, no se observan referencias a la emisión de políticas públicas que combatan el fenómeno de la criminalidad desde una óptica preventiva y la atención de los problemas que el Sistema Penitenciario acarrea desde hace muchos años, en detrimento de los derechos de este sector de la población y de los derechos laborales del personal que

labora en los centros penitenciarios, incluyendo el no proveer a la Administración Penitenciaria del presupuesto adecuado para el correcto funcionamiento de dichos establecimientos.

Respondiendo a los más de 800 casos recibidos durante el período de análisis, corresponde a la Defensoría de los Habitantes señalar, que el Sistema Penitenciario continúa atravesando una difícil situación, no sólo por los fenómenos de la sobrepoblación y el hacinamiento, sino también por la pandemia ocasionada por el COVID-19.

La sobrepoblación y el hacinamiento en centros penitenciarios traen como consecuencia la violación de los derechos de las personas privadas de libertad, pues producen afectación en los diversos servicios que deben prestarse en esos establecimientos, tales como la atención médica, la atención técnica, afectación en los procesos educativos y laborales, y dificultades para garantizar otros derechos reconocidos por la normativa penitenciaria nacional e instrumentos internacionales de protección de Derechos Humanos, ya que, ante la alta demanda, no existe capacidad de respuesta por parte del personal de los centros penitenciarios.<sup>25</sup>

La desproporcionalidad entre el personal técnico y de seguridad, y la cantidad de personas privadas de libertad ubicadas en los centros, impide que los servicios se brinden dentro de los plazos estipulados, y que, en ocasiones, se ponga en riesgo la seguridad institucional, por cuanto algunos puestos quedan al descubierto por falta de personal de la Policía Penitenciaria, siendo que las autoridades policiales deben priorizar la custodia para algunos servicios en detrimento de otros, lo que impide

<sup>25</sup> Algunos de los expedientes referidos a denuncias sobre la temática referida son: 366072-2021-RI; 366598-2021-RI; 367175-2021-RI; 367185-2021-RI; 368253-2021-RI; 372510-2021-RI; 373363-2021-RI; 373922-2021-RI; 374595-2021-RI; 376344-2022-RI; 377119-2022-RI; 377699-2022-RI; 377730-2022-RI; 377557-2022-RI; 378114-2022-RI; 378124-2022-RI; 378885-2022-RI; 378950-2022-RI; 380578-2022-RI; 380564-2022-RI; entre centenares más.

garantizar una óptima atención. Esto trae como consecuencia, por ejemplo, atrasos en la atención técnica, en las valoraciones ordinarias y en la realización de procesos grupales.

A dos años de la pandemia, deben reconocerse los esfuerzos realizados por el personal penitenciario para tratar de poner al día las valoraciones técnicas ordinarias, ya que en su momento fueron suspendidas para realizar valoraciones extraordinarias que permitieran egresar a personas cuya salud podría verse afectada por el COVID, así como volver a impartir los diferentes procesos técnicos, los cuales se han ido brindando poco a poco en vista de que debe cumplirse con las medidas sanitarias establecidas por las autoridades para su puesta en práctica.

Por lo tanto, la Defensoría de los Habitantes insiste en que, en cumplimiento de las obligaciones internacionales de protección de los Derechos Humanos de la población privada de libertad adoptadas por el Estado Costarricense, con base en las recomendaciones o comentarios emitidos por órganos de tratados, tales como el Comité contra la Tortura y el Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, y con la proclama de “no dejar a nadie atrás”, el Estado debe abocarse a la elaboración de una Política Criminal Integral desde una óptica preventiva orientada a la disminución y erradicación de los factores que originan la delincuencia y la criminalidad. Este factor de prevención está conformado por todas aquellas políticas públicas orientadas al campo social, económico, de educación y de atención a la población joven, entre otras, y son las que deben atender a las poblaciones excluidas en condiciones de vulnerabilidad, respetando y garantizando los Derechos Humanos de estas poblaciones a vivir en condiciones de dignidad.

Dicha política debe suponer el esfuerzo coordinado entre instituciones públicas,

sociedad civil, universidades, empresa privada, medios de comunicación y cualquier otra organización interesada en su ejecución. También supone que el Estado disponga y se encuentre en capacidad de otorgar a las instituciones los recursos humanos y materiales necesarios para poder cumplir con sus funciones a cabalidad, a fin de garantizar el desarrollo humano y disminuir la brecha de la inequidad social. Asimismo, resulta indispensable que el Estado, con el apoyo de la sociedad, se aboque al establecimiento de políticas de reinserción de las personas ex privadas de libertad, con el fin de evitar que estas personas reincidan en la comisión de hechos delictivos.

La solución para los fenómenos de la sobrepoblación y el hacinamiento penitenciario no está en la construcción de más cárceles, sino en un enfoque preventivo, limitando la aplicación de la medida de prisión preventiva, así como imponiendo medidas alternativas a la prisión, enfocadas en el ámbito de la justicia restaurativa o implementando mecanismos de resolución alternativa de conflictos. Es claro que existe conciencia de que se requiere más infraestructura penitenciaria para garantizar condiciones de vida dignas a las personas privadas de libertad (y mejorar la existente), pero también es cierto que la única forma de evitar los fenómenos mencionados es impidiendo que más personas sean ubicadas en prisión, por lo que la Defensoría insiste en la importancia de la emisión de la anteriormente mencionada Política Criminal Integral para enfrentar la criminalidad, no de manera represiva (creando nuevas penas o incrementando las ya existentes), sino de manera preventiva.

El combate contra la violencia y la criminalidad no es responsabilidad única del Sistema de Justicia Penal (Policía Administrativa, Poder Judicial, Sistema Penitenciario), sino que requiere de la adopción en forma integral de acciones o medidas adoptadas por todos los sectores

del Estado, de la sociedad, de las instancias educativas y de los sectores encargados de prevenir la violencia, es decir, es responsabilidad de todos y todas.

A pesar, de la cantidad de centros penitenciarios con que cuenta el país, se carece de uno que tenga las condiciones necesarias para albergar a las personas con discapacidad, un centro accesible en su estructura, que cuente con las ayudas técnicas (andaderas, sillas de ruedas, muletas, camillas, etc..) que requieren las personas con alguna capacidad física disminuida, para incorporarse plenamente a la convivencia diaria.

Esta situación vulnera aún más la condición de las personas con discapacidad que tienen algún conflicto con la ley, ya de por sí la sola condición de privación de libertad, hace que las personas dependan prácticamente de terceros para realizar sus gestiones o trámites, como incidentes o recursos; sin embargo, en el caso de las personas con discapacidad, se refiere a cuestiones de entorno, desplazamiento, colaboración incluso para la atención de necesidades básicas, lo que demanda de personas sensibilizadas con el tema, además de la preparación para su atención y cuidado.

Algunas situaciones de las expuestas por las personas privadas de libertad con discapacidad, son atendidas por el Comité de Privados de Libertad; en otras ocasiones, estas personas cuentan con el apoyo de sus pares, quienes lo hacen por una cuestión de humanidad; no obstante, esta obligación corresponde al Estado, en el tanto debe contemplar las necesidades de las personas privadas de libertad. A la fecha la administración ha atendido esta situación ubicando algunas personas con discapacidad en el APAC, en donde se maneja la opción de casitas para albergar a las personas privadas de libertad, no obstante, estas no están acondicionadas para la contención de personas con discapacidad.

## Discapacidad: el régimen no contributivo de pensiones y certificaciones:

Y es que entre los problemas que enfrentan las personas que presentan algún tipo de discapacidad, se encuentran aquellos relacionados con los tiempos de espera en cada una de las etapas que deben seguirse ante la solicitud de pensiones del régimen no contributivo (RNC), el cual es más que dilatorio. Un año y medio o hasta más, ha sido el tiempo invertido para contar con una resolución que conceda o deniegue el derecho<sup>26</sup>. En ese sentido, se encuentra en etapa de seguimiento por parte de la Defensoría de los Habitantes, un expediente que tiene como principal objetivo, la definición de plazos para cada una de las tres etapas que debe atravesar una persona solicitante de pensión por invalidez<sup>27</sup>.

La atención y abordaje de la pandemia generada por el Covid 19, vino a contribuir, al menos durante el 2020 y el primer semestre del 2021, en importantes atrasos en la valoración médica que se realiza en las áreas de salud de la Caja Costarricense del Seguro Social, dado que atendiendo a la vulnerabilidad de las personas con discapacidad y personas adultas mayores, se emitió el Lineamiento técnico-operativo y administrativo temporal en los Servicios de Consulta Externa de los tres niveles de atención de la CCSS ante la situación epidemiológica de Covid-19<sup>28</sup>, mediante el cual se suspendían las valoraciones, con el fin de no exponer a las personas solicitantes de pensión del RNC al posible contagio. Esta situación ha incidido negativa-

mente en un atraso en la tramitación de estas solicitudes, lo que provoca, además, el aumento en la lista de espera.

En la actualidad, con el fin de agilizar este procedimiento, desde las sucursales y con el SINIRUBE, se constata la condición socioeconómica de la persona solicitante, como primer filtro en este tipo de solicitudes y ad portas se rechaza si el solicitante no se encuentra en condición de pobreza o pobreza extrema; no obstante, los datos arrojados por este sistema, no siempre se encuentran actualizados.

Ante esta situación y la insistencia de las personas solicitantes de que se investigue su real condición socioeconómica, los funcionarios de las sucursales solicitan una constancia extendida por el IMAS, que acredite la condición socioeconómica real; sin embargo, se presentan inconsistencias entre los datos de SINIRUBE y el IMAS<sup>29</sup>. Lo anterior obedece a que, pese a que el sistema SINIRUBE es el que se autoriza para determinar la calificación socioeconómica de las personas solicitantes de pensión del RNC, lo cual se hace con base en la medición de la línea de pobreza y no el índice de pobreza multidimensional, el IMAS continúa utilizando su propio sistema para trámites internos. Llama la atención que en casos como el descrito, la CCSS remita al solicitante al IMAS para la constancia que acredite la condición socioeconómica, cuando ambas instancias, el IMAS y la CCSS, pueden actualizar el SINIRUBE, estos últimos, por medio del Asistente Técnico de Atención Primaria (ATAPs).

En cuanto a los tiempos de espera en pensiones del Régimen No Contributivo, son de alrededor de un año, lo que hace un poco dilatoria la resolución de los mismos, siendo el tema de las cuotas asignadas a cada sucursal lo que incide en que las solicitudes que son aprobadas, sean efectivas mediante su gestión de pago algunos meses posteriores a la aprobación.

26 Expediente N°308799-2020, cerrado en el actual periodo del Informe Anual, en esta investigación se corrobora que la persona interesada, presentó la solicitud de pensión del RNC en el año 2014, y tardó más de 7 años en su tramitación, dada la negligente tramitación del Área de Salud de Palmar. En esta investigación se tuvo que acudir a la Gerencia de Pensiones de la CCSS, desde donde se abrió una investigación por la dilación incurrida en esta solicitud de pensión.

27 Expediente N° 289163-2019, Informe Final con Recomendaciones.

28 Lineamiento GMMDD3720-2020, Decreto Ejecutivo 42227- MPS.

29 Expediente N° 377010-2022, véase oficio N° IMAS-SINIRUBE-079-2022.

Actualmente, la Caja Costarricense del Seguro Social, se encuentra trabajando en el Modelo de Mejora en la Gestión del Régimen No Contributivo, el cual tiene como principal objetivo, que las pensiones por la tipología de vejez sean resueltas en un plazo de 30 días a partir del cuarto año de su implementación, es decir, una disminución de alrededor de 90%, con respecto a los tiempos reales actuales.

Sin embargo, esta meta sólo podrá ser alcanzada si se cuenta de manera complementaria con una estrategia de financiamiento por parte del Gobierno, que permita asegurar la disponibilidad de recursos para hacer frente a las pensiones en curso de pago y a la demanda, para otorgar -al menos- la meta de 5.000 nuevas pensiones anuales, establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública 2019-2022<sup>30</sup>.

En cuanto al tema de las Certificaciones por Discapacidad, es importante recordar que el CONAPDIS, como ente rector en materia de discapacidad, tiene dentro de sus competencias y a través del SECDIS, la función de emitir el carné que acredita la condición de discapacidad de las personas. Dicho documento faculta a la persona con discapacidad para acceder a políticas afirmativas implementadas por el Estado, por ejemplo: espacios de parqueo, plazas de reserva del Servicio Civil, acceso a subsidios como pensiones o bonos de vivienda, entre otros.

Ha informado el SECDIS que el plazo señalado para la entrega del carné de discapacidad tarda alrededor de 4 a 6 meses, siendo que la administración se ampara al plazo mayor. Lo anterior, conforme el análisis técnico que implica la evaluación de la persona solicitante y validación de los documentos aportados y solo se cuenta con 6 profesionales para todas las valora-

ciones a nivel nacional, siendo que la lista de espera es importante.

Esta situación incide en la afectación de los solicitantes, en el tanto el plazo de espera para contar con el carné de discapacidad es largo y hasta tanto no se cuente con el mismo, tampoco se puede acceder a los beneficios que la ley les ampara. Al respecto, la Defensoría considera que resulta urgente tomar las acciones administrativas que permitan mejorar los plazos de respuesta del CONAPDIS en cuanto a los servicios que brinda.

Sobre las Becas Avancemos que son utilizadas por personas que presentan alguna discapacidad, el Instituto Mixto de Ayuda Social, ente encargado de la aprobación y giro de dichas becas, hace cada año el proceso de actualización de la información para el giro de los recursos a los beneficiarios mediante la Generación Masiva de Resoluciones. Al respecto, se ha detectado para el presente período, que dicho procedimiento excluye a personas beneficiarias sin razón aparente, lo que les obliga a tener que acudir a la entidad en busca de una solución y por ende al inminente atraso para percibir la beca<sup>31</sup>.

### La población LGTBQ+: identidad y personalidad jurídica

La población LGTBQ+, desde antes de la emisión de la Opinión Consultiva OC-24/17, la Defensoría de los Habitantes ha gestionado ante la Administración Pública, en especial ante el Tribunal Supremo de Elecciones, el reconocimiento de la identidad de género autopercebida en el caso de las personas trans. Con la emisión de la opinión consultiva, se cuenta con la definición de estándares internacionales con respecto a la forma en la cual los Estados deben actuar frente a las personas trans para cumplir con sus obligaciones esenciales en materia de derechos humanos.

30 Expediente N° 289163-2019, Informe Final con Recomendaciones, Véase Oficio N° GP-DAP-ARNC- 181-2021.

31 Expedientes N° 349051-2021, 349853-2021, 347866-2021, 351131-2021, 352011-2021, entre otros.

Pese a lo anterior, subsisten los problemas en el funcionamiento de la administración acerca de las identidades de género diversas y que afectan directamente el reconocimiento real, colocando a estas personas en condición de vulnerabilidad frente a la actuación del Estado y de la sociedad. En esta línea, el ODS 16 con respecto al derecho a la identidad y a la personalidad jurídica, se concentra en lo referente al registro de los nacimientos por parte de los Estados, como garantía de reconocimiento de la dignidad humana que les corresponde como seres humanos y como tales, receptores de las obligaciones del Estado en materia de DDHH.<sup>32</sup> A la luz de la Opinión Consultiva, se extiende esta obligación de reconocimiento legal a las personas trans y a todos los elementos que constituyen los datos de identidad, con el fin de garantizar la adecuación integral de éstos de conformidad de la identidad de género autopercibida, lo que implica los datos tanto del nombre como el sexo/género, además del registro fotográfico.<sup>33</sup>

Pese a los rezagos que aún se presentan para el reconocimiento de la identidad de género autopercibida, la Defensoría de los Habitantes celebra las acciones que algunas instituciones han realizado con el fin de reconocer este derecho. Recientemente, a raíz de la presentación de un recurso de amparo que contó como prueba con la información remitida a esta Defensoría, la Dirección General de Migración y Extranjería habilitó la elección del sexo/género que se consigna en el pasaporte ordinario, con el fin de que éste garantice la adecuación integral de la información personal a la identidad de género autopercibida. Pese a este avance, se han determinado problemas en la emisión de los pasaportes de las personas no binarias, es decir, aquellas que no se identifican con el género masculino o femenino. Este fue

32 *Meta 16.9 De aquí a 2030, proporcionar acceso a una identidad jurídica para todos, en particular mediante el registro de nacimientos.*

33 Corte IDH. Opinión Consultiva OC-24/17 de 24 de noviembre de 2017. Serie A No. 24. Párrafos 121 al 126.

un aspecto que no fue incorporado por el Tribunal Supremo de Elecciones en sus procedimientos para la emisión de la cédula de identidad.

### **La labor de la Defensoría ante la vulneración de derechos en el servicio público remunerado de personas, modalidad colectiva.**

Con la promesa de no dejar a nadie atrás, la Organización de las Naciones Unidas asume el compromiso de implementar la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible -ODS- y para lograrlo, los vincula estrechamente con diversos instrumentos de derechos humanos, buscando con ello poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que para el 2030 todas las personas disfruten de paz y prosperidad.

Costa Rica, a partir del 09 de setiembre del año 2016, se convierte en el primer país a nivel mundial en firmar un Pacto Nacional por el Avance de los ODS, el cual se convierte en una agenda país que involucra a diversos actores del espectro social costarricense. En esa línea, en el 2017<sup>34</sup> se establece la estructura de gobernanza para la implementación de los ODS<sup>35</sup>, definiéndose los tres ejes para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible: el combate a la pobreza, la producción y consumo sostenible e infraestructura y comunidades sostenibles.

### **I. Impacto del servicio público de transporte en las acciones del país para dar cumplimiento a los ODS.**

Durante el período 2020-2021, el impacto que ha tenido la COVID-19 en la dinámica de la humanidad ha ido más allá del tema salud, de la cual el país no se ha escapa-

34 Mediante Decreto Ejecutivo 40203 PLAN-RE-MINAE-MDHIS

35 En julio del año 2020, en plena crisis mundial por la propagación de la COVID – 19, Costa Rica rinde el Segundo Informe Nacional Voluntario. Para la emisión del segundo informe país, la propagación de la COVID-19 apenas iniciaba, y se empezaban a conocer las alteraciones que ocasionarían en la vida de miles de millones de personas, poniendo además en peligro la economía mundial.

do, ya que sus ramificaciones se extendieron a todos los órdenes de las diversas actividades que se llevaban a cabo antes de su aparición; ejemplo de ello, entre muchos otros, es el impacto ocasionado en el sistema de transporte público remunerado de personas.

Cabe recordar que el transporte público es un servicio de interés público y general, que permite llevar a cabo actividades tales como ir al trabajo, desplazarse para recibir educación (sea primaria, secundaria, universitaria o técnica), la comercialización de productos, entre un sinnúmero de actividades humanas que requieren el desplazamiento entre sectores para su ejecución y satisfacción, por lo que la medida adoptada por el gobierno impactó la economía de las familias y empresas.

Uno de los desafíos sociales en estos tiempos es la movilidad de las personas y los bienes, cuando la población mundial se encuentra en constante crecimiento en diferentes partes de nuestro mundo y las expectativas de vida de la población están aumentando; por lo que contar con un plan de transporte eficiente que cumpla las expectativas y necesidades de las personas usuarias, debe ser una de las principales preocupaciones de nuestro país.

El transporte es uno de los medios más importantes que permite apoyar un desarrollo económico y social para alcanzar los ODS, mediante estructuras resilientes, lograr ciudades y comunidades sostenibles, con mayor alcance en todo el territorio nacional y así, de esa manera, cumplir la meta propuesta, no dejar a nadie atrás; así como evitar grandes desigualdades, las cuales a la fecha existen, tanto en temas de movilidad entre espacios, calidad de servicio, como costos tarifarios, entre otros. Es por ello que una adecuada gestión en materia de transporte público, dará impulso a cumplir las metas país en relación con los ODS.

## 1. La Evaluación de la Calidad del Servicio, en el transporte público remunerado de personas, modalidad colectiva<sup>36</sup>.

La Defensoría de los Habitantes, ha tenido un rol protagónico en torno al seguimiento a los procesos de renovación que el Consejo de Transporte Público viene efectuando sobre las concesiones y permisos de transporte remunerado de personas, en su modalidad autobús<sup>37</sup>; ello le ha permitido efectuar un análisis comparativo en lo actuado por el Consejo de Transporte Público -CTP- desde el proceso de renovación del año 2007, con lo que se ha podido evaluar con mayor profundidad la renovación estipulada para el año 2014 y contemplar los factores ignorados por parte de la Administración que afectan los derechos de las y los usuarios, evidenciados a través de la recepción continua de denuncias en la Defensoría sobre la temática de transporte público<sup>38</sup>.

36 De acuerdo con la lectura de los artículos 1º y 21 de la Ley Reguladora Transporte Remunerado de Personas Vehículos Automotores –Ley Nº3503 del 10 de mayo de 1965-, se establece como un servicio público la actividad de transporte remunerado de personas en vehículos automotores colectivos. Prestación del servicio público aludido que es efectuada a través de particulares, como consecuencia de un acto delegatorio que efectúa el Estado mediante la intervención del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, concretamente uno de sus órganos de desconcentración máxima, el Consejo de Transporte Público.

37 De acuerdo con la lectura de los artículos 1º y 21 de la Ley Reguladora Transporte Remunerado de Personas Vehículos Automotores –Ley Nº3503 del 10 de mayo de 1965-, se establece como un servicio público la actividad de transporte remunerado de personas en vehículos automotores colectivos. Prestación del servicio público aludido que es efectuada a través de particulares, como consecuencia de un acto delegatorio que efectúa el Estado mediante la intervención del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, concretamente uno de sus órganos de desconcentración máxima, el Consejo de Transporte Público.

38 Fue en ese contexto, que la Defensoría de los Habitantes, interpuso recurso de apelación ante el Tribunal Administrativo de Transporte -TAT-, por cuanto en el procedimiento de renovación de los contratos de concesión de transporte remunerado de personas para el periodo 2014-2021 **no fue considerada la participación de los usuarios** mediante los parámetros establecidos en la evaluación para la verificación de la calidad determinado en el Decreto Ejecutivo Nº 28833-MOPT.

Ante el escenario descrito, en el año 2014, el Tribunal Administrativo de Transporte<sup>39</sup>, declaró con lugar el recurso incoado por la Defensoría de los Habitantes, al validar los argumentos de esta institución y determinar la importancia indubitable de la evaluación de la calidad, como un medio efectivo de participación de las personas usuarias en la toma de decisiones en materia de transporte público, razón por la cual, la falta de una evaluación que contemple el criterio del usuario, acarrea grave perjuicio a los mismos al no incorporarse a la realidad –sea renovaciones o licitaciones- los cambios necesarios para la satisfacción de los intereses de las personas usuarias, siendo que las necesidades mutan de manera constante, por lo que recabar la información de manera fidedigna es de vital importancia para el cumplimiento de este precepto normativo, sea la evaluación de la calidad de los servicios y la incorporación de la realidad de las necesidades de las personas usuarias del servicio.

Dado lo anterior, cuando la Administración en el año 2015 emitió el instrumento de medición del criterio de la persona usuaria, la Defensoría de los Habitantes inició una investigación de oficio para dar seguimiento al procedimiento de aplicación del Manual de Calidad de Servicio para la evaluación de las Empresas de Transporte Público modalidad autobús, obteniendo como resultado una serie de cuestionamientos al uso de este instrumento como una forma efectiva para la evaluación de la calidad de este servicio, aspecto que genera preocupación a la Defensoría, ya que de mantenerse usando este manual como instrumento de evaluación, sin que se le realicen mejoras, se continuaría vulnerando la participación de los usuarios.

La Defensoría de los Habitantes constató -nuevamente<sup>40</sup>- la conculcación del de-

recho de participación de las personas usuarias en la evaluación de los servicios del transporte remunerado de personas modalidad colectiva, obteniendo los siguientes resultados:

- a) Las calificaciones obtenidas por las rutas de transporte público en el período 2015-2019 son altas y con poca variación. Una de las posibles razones de esto es que los usuarios no comprendan las preguntas, lo que provoca que el resultado de la calificación no refleje el criterio de los usuarios.
- b) El Manual para la Evaluación y Calificación de la Calidad del Servicio Público de Transporte Remunerado de Personas aprobado por el CTP presenta múltiples deficiencias, lo cual podría explicar los resultados de las evaluaciones en el período 2015-2019.
- c) En el marco de la Ley del Sistema Nacional de la Calidad, se aprobaron normas técnicas que tienen el potencial de sustituir al actual sistema de evaluación de la calidad del servicio de buses. Además, su objetivo principal es fomentar el acercamiento de la calidad a la gestión del transporte público, poniendo especial interés en las necesidades y expectativas de los clientes y/o personas usuarias.
- d) La renovación de las concesiones que se realizarían en el año 2021, se haría sin evaluaciones de la calidad del servicio ni criterio de las personas usuarias, además de que tomaría como base los débiles estudios de calidad existentes correspondiente al 2019.

<sup>39</sup> Mediante resolución N°2336-2014 de fecha 12 de agosto de 2014.

<sup>40</sup> Valga recordar que el recurso de apelación incoado por la Defensoría de los Habitantes en el año 2014, obedeció al factor ignorado en la evaluación

de la calidad de servicio, es decir, el criterio del usuario.

1.1 Vinculación de los ODS con el criterio de la persona usuaria en la evaluación de la calidad del servicio de transporte público.

Los hallazgos anteriormente indicados y las posibles acciones para mejorar la par-

ticipación de las personas usuarias en la evaluación de la calidad del servicio, coadyuvan con el cumplimiento país de los objetivos de desarrollo sostenible, como se verá a continuación:

**Cuadro 1:**  
**Vinculación ODS con la calidad del servicio del transporte público**

Objetivo ODS	Meta	Acción o Inacción
Objetivo 16. <b>Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas</b>	<b>Meta 16.6</b> Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas.	La Administración de Transporte está implementando la adopción <u>vinculante</u> de las normas técnicas (INTE G20:2020/INTEG21:2020) como un medio de evaluación de la calidad del servicio.
	<b>16.6.2</b> Proporción de la población que se sienta satisfecha con la última experiencia de los servicios públicos.	La adopción de las normas técnicas como medio de evaluación de la calidad del servicio de transporte público remunerado de personas, modalidad colectiva permitirá una real valoración del criterio de los usuarios que utilizan el transporte público.
	<b>16.7</b> Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades.	La eficiente evaluación del criterio del usuario, permitirá que la adopción de decisiones en materia de transporte público se realice acorde con las necesidades de las personas que utilizan este medio, para las actividades cotidianas, como traslado al trabajo, a centros educativos, comercialización de productos, entre otros.
		Con una herramienta de evaluación eficiente en la calidad del servicio público, se resguarda el derecho constitucional de todas las personas a participar en la dirección de los asuntos públicos que son de su interés.

## 1.2 Importancia de la vinculación de los ODS con el criterio de la persona usuaria en la evaluación de la calidad del servicio de transporte público.

La intervención de este órgano defensor en esta temática, encuentra su razón de ser en validar de manera real, confiable y certera la opinión de los usuarios, toda vez que el origen de la anulación de los acuerdos de la renovación de concesiones 2014-2021, obedeció a la desidia de la Administración en la aplicación de los instrumentos necesarios para conocer el criterio del usuario.

De tal suerte, la intervención que ha realizado la Defensoría de los Habitantes en las últimas décadas por visibilizar la participación efectiva de las personas usuarias del servicio de transporte público remunerado de personas, modalidad colectiva, ha culminado en la operativización de mecanismos para una mejor evaluación de la calidad del servicio, a fin de que se incorpore la realidad de las necesidades de las personas usuarias del servicio y así dar cumplimiento al Objetivo de Desarrollo Sostenible N° 16, visibilizando las necesidades de los usuarios en el servicio público de transporte y propiciando que el criterio de esas personas sea tomado en cuenta por la Administración de Transporte como parte de las decisiones en este servicio.

No obstante, la Defensoría de los Habitantes ha podido constatar la reiterada vulneración de los derechos de participación ciudadana por parte de la Administración de Transporte, por cuanto -al menos en las últimas dos renovaciones de concesiones de transporte público remunerado de personas, modalidad colectiva-, o no ha implementado herramientas eficaces para la medición del criterio del usuario; o en su defecto, las implementadas han sido deficitarias, sin que se evidencie la existencia de un interés expedito por solventar la flagrante lesión a los derechos de las personas.

Lo anterior ha generado que, en las renovaciones de las concesiones de transporte público efectuadas, no se haya contemplado de manera certera el criterio de los usuarios sobre los servicios que han brindado los operadores, es decir, se han renovado concesiones de servicios a empresas con deficitaria atención e irregularidades en el servicio de transporte, como lo demuestran las denuncias interpuestas por las personas usuarias ante la Defensoría.

Empero, la lucha de la Defensoría para que se escuche la voz de las personas usuarias del transporte público no ha culminado, hasta tanto la Administración adopte de manera vinculante las normas técnicas INTE G20:2020/INTEG21:2020 y aún después, se continuará fiscalizando la aplicabilidad de las herramientas, hasta lograr una efectiva medición de la evaluación de los operadores del transporte público que sea insumo ante las decisiones en esta materia.

## 2. Pago electrónico en el servicio de transporte público remunerado de personas.

Desde su creación, la Defensoría de los Habitantes ha intervenido en numerosas ocasiones, tanto de oficio como promovidas por habitantes, con respecto a la prestación del servicio de transporte público modalidad autobús, en aras de cumplir con el mandato que le fue legalmente encomendado: la defensa de los derechos e intereses de las y los habitantes, velando por el buen funcionamiento de la actividad administrativa del sector público, a fin de incidir para que los actos administrativos y las actuaciones materiales de la Administración Activa tengan como norte y fin último, el interés público y, por lo tanto, a la persona usuaria.

La Administración de Transportes, en los últimos años, ha establecido lineamientos de modernización que comprenden, además, saltos cualitativos que se debían adoptar para aprovechar los avances tec-

nológicos en manejo de información y canales transaccionales, con lo que se pueda promover un servicio más eficiente, así como fortalecer las labores de regulación y fiscalización de las autoridades competentes; en el marco de lo cual surge el sistema de pago electrónico, estrechamente ligado al proyecto de sectorización.

Para la implementación del pago electrónico, se creó una comisión conformada a través de la firma de un Convenio Interinstitucional entre el Banco Central de Costa Rica (BCCR), el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT-CTP), el Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER) y la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), cuyos jerarcas constituyen el Comité Director, con el apoyo de la Casa Presidencial.

Como parte de esta organización, existe también un Comité Coordinador conformado por el Viceministro de Transportes, un representante y director del BCCR, el Intendente de Transporte Público de la ARESEP y el Director Financiero del INCOFER, con la presencia también del Director Ejecutivo del CTP. En el proceso, se han integrado varios representantes de empresas y cámaras de transportistas y operadores.

El Sistema de Pago Electrónico en el Transporte Público (SPETP) es, en esencia, el uso de tarjeta de crédito o débito (también códigos QR y tarjetas prepago) para el pago del pasaje al utilizar el transporte público en modalidad autobús, así como en el servicio de ferrocarril. Sin embargo, aunque describirlo resulta sencillo, el camino transitado por las autoridades públicas para su construcción ha sido complejo y todavía queda un trayecto importante por recorrer, ya que la implementación del pago electrónico en el servicio de transporte público es a la vez, el medio para la implementación del sistema de integración tarifaria que también forma parte de la política de modernización del transporte, cuya finalidad es, primordial-

mente, promover la preferencia de este medio de movilización frente a otros de tipo individual.

Es así como el pago electrónico constituye una herramienta esencial para lograr la integración tarifaria de servicios y la troncoalimentación asociada a la Sectorización, siendo este su principal objetivo. En este sentido, el sistema de transporte público como un todo, incluye una gran cantidad de componentes: el plan operativo, la infraestructura vial, la infraestructura de apoyo al usuario, la estructura tarifaria integrada, la integración física y el pago electrónico, entre otros. Es necesario, desde esta perspectiva, comprender que la razón de ser fundamental del pago electrónico debe obedecer a la posibilidad de que los usuarios puedan tener descuentos e incentivos a través de la integración tarifaria, los cuales promoverán un uso intensivo de los modos masivos de transporte y se logre un aumento en la demanda en beneficio del interés colectivo.

Es por ello que el desarrollo de un sistema de pago electrónico tiene un impacto trascendental en la mejora de la prestación de los servicios que recibe el usuario, permitiendo trazar la movilidad de los pasajeros de manera con información sobre tiempos de desplazamiento, recorridos y cantidad de usuarios transportados, lo que impulsa un mayor entendimiento del sector y la construcción de modelos de organización y funcionamiento más eficientes para el transporte masivo de personas.

Según información suministrada por el entonces Ministro de Obras Públicas y Transportes en mayo de 2020, se tenía previsto que la implementación del sistema; al menos los planes piloto, iniciaran tanto en el servicio de ferrocarril como en el de autobuses entre febrero y setiembre de 2021. Sin embargo, a setiembre del 2021, únicamente dio inicio el uso de esta forma de pago en el servicio de ferrocarril.

Luego de que la Defensoría revisara el diseño del proyecto piloto establecido por el MOPT-CTP, surgieron inquietudes relativas a las medidas de seguridad para el manejo y resguardo de la información. No obstante, de la información proporcionada por el Director de la División Sistemas de Pago del BCCR, entiende y valora de manera positiva la Defensoría el que las políticas, procedimientos y medidas de seguridad que deberán ser observadas en el manejo de la información en el marco de la implementación del sistema de pago electrónico en el servicio de autobús, serán las aplicadas en materia bancaria para las transacciones comerciales/mercantiles, lo que confiere al sistema el más alto nivel de resguardo de la información personal y confidencial de las personas usuarias. También permite concluir que los protocolos para el traslado de información a las entidades reguladoras y fiscalizadoras del servicio, así como en lo conducente a los operadores, atenderán, asimismo, el mismo nivel de seguridad.

Por otra parte, la Defensoría de los Habitantes ha identificado una divergencia de criterios entre el Ministerio de Obras Públicas y Transportes y la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos en relación con los parámetros de metodología tarifaria vigente para la fijación de tarifas integradas y tarifas excepcionales, lo que ha impactado que el plan piloto, que inició ejecución el pasado mes de abril y se extenderá hasta diciembre de 2022 para un grupo seleccionado de rutas en el Gran Área Metropolitana, se realice bajo reglas tarifarias y tarifas vigentes al momento de la ejecución del mismo; y en el caso de las rutas para las cuales se preveía aplicar el concepto de integración tarifaria, no se ejecute hasta tanto las autoridades competentes (MOPT-ARESEP) lleguen a un consenso en relación con la política pública sectorial tarifaria.

Dada la divergencia de criterio entre la Autoridad Reguladora y las autoridades de gobierno salientes, la Defensoría de los

Habitantes estará vigilante del abordaje que lleven a cabo las nuevas autoridades en concordancia con la ARESEP, para llegar a acuerdos apegados a la ciencia y la técnica en relación con la integración tarifaria.

### **3. Vulneración de derechos de las personas usuarias ante la falta de nombramiento de miembros de órganos colegiados en materia servicio público remunerado de personas, modalidad colectiva.**

Con ocasión de la fijación extraordinaria de tarifas a nivel nacional para el servicio de transporte remunerado de personas modalidad autobús correspondiente al I semestre de 2021, se determinó por parte de la ARESEP la reducción en un -4,75% las tarifas de dicho servicio para todas las rutas contenidas en el pliego tarifario vigente.

No obstante, si bien la ARESEP<sup>41</sup> realizó el mencionado ajuste, decidió suspender los efectos de la fijación extraordinaria, motivando el acto administrativo en el impacto que la emergencia sanitaria ha tenido en el sector autobusero, por lo que -según su dicho- existe un desequilibrio financiero que se agravaría con la aplicación de la rebaja, que a su vez redundaría en la afectación de la continuidad de la prestación del servicio, ante la posibilidad de que los operadores devuelvan las rutas.

Ante la grave lesión a los derechos de las personas usuarias a pagar el servicio de conformidad con los principios legales, como es el servicio al costo, la Defensoría de los Habitantes interpuso un recurso de revocatoria con apelación en subsidio y nulidad concomitante, basado en los aspectos que se detallaran.

41 Mediante resolución N°RE-0043-IT-2021, del 08 de julio de 2021.

**Tabla 3. Argumentos recurso de revocatoria con apelación en subsidio y nulidad concomitante**

Hecho	Fundamento
Impacto de la COVID – 19.	La realidad nacional y mundial por el impacto de la COVID-19 no sólo afecta al sector autobusero, sino también a todos los sectores del país; para muestra, la tasa de desempleo nacional para el II semestre de 2021, acrecentada por la crisis económica.
El Estado adoptó medidas para aliviar la situación económica en general y en particular para el sector autobusero.	Medidas tales como el costo del crédito, las obligaciones tributarias, el pago de seguros y una cobertura especial para turistas. Se abarataron créditos para flexibilizar la readecuación de deudas, se estableció una mora tributaria temporal, la reducción de las jornadas de trabajo, la suspensión temporal de contratos de trabajo, la promulgación de la ley N° 9911 (Ley para el alivio en el pago del marchamo 2021). Y en particular para ese sector, la Ley N° 9980, que prevé la disminución en el monto del canon que deben pagar los prestatarios de un 25% y sobre el monto restante, se suspendió el cobro del canon para el año 2020 siempre que se cancele al menos el 25% del monto del canon, y el no pago de intereses y multas del monto restante. Asimismo, se otorgó la exoneración de presentar la evaluación y calificación de la calidad del servicio de transporte remunerado de personas para el periodo 2020 y 2021, que conlleva la no erogación pecuniaria de contratación de organismos de inspección acreditados por el ECA, para su realización. Además, se autorizó la disminución en un 60% de la cantidad de carreras por día.
Conculcación del principio de servicio al costo.	Este principio lleva aparejado una tutela en dos vías: la del usuario, que debe pagar un servicio fijado al costo de las erogaciones que realiza el concesionario, incluyendo un margen de utilidad razonable; y la vía del concesionario o permisionario que se garantiza que la explotación del servicio no sea ruinosa y permita un margen de ganancia justo.
Mecanismo incorrecto para realizar un equilibrio financiero y además sin mediar solicitud expresa.	El ordenamiento jurídico prevé un mecanismo legal <sup>42</sup> , la solicitud de reajuste ordinario para que las empresas autobuseras que consideren que existe un desajuste que genere un desequilibrio financiero en la concesión, puedan solventar la situación. Del estudio realizado por la Defensoría de los Habitantes, desde el 2016 al 2021, de 338 prestatarias del servicio solo el 6% de los operadores han presentado solicitudes de reajuste ordinario y de ese 6%, solo el 43% fueron aprobadas por la ARESEP. Particularmente, en el año 2020, solo 20 operadores presentaron solicitudes, de las cuales solo fueron aprobadas 10. Es decir, las empresas que no han presentado ajuste ordinario, han encontrado rentable la actividad únicamente con los ajustes extraordinarios.

<sup>42</sup> Artículo 30 de la Ley N°7593, Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.

Análisis de las rutas supuestamente devueltas es erróneo	Para acreditar el supuesto riesgo de devolución de rutas por parte de los operadores, la ARESEP hizo referencia a 6 de ellas. Esas rutas fueron objeto de análisis por parte de la Defensoría de los Habitantes, determinando factores importantes, a saber: las razones de la renuncia a continuar con el servicio no son hechos comprobados por el ente regulador, obedecen a la manifestación de los operadores sin que exista un estudio que las acredite; cuatro de las rutas fueron trasladadas a otros operadores, dos de las rutas aún siguen siendo operadas <sup>43</sup> por el mismo concesionario.
Muestreo sobre disminución de pasajeros es erróneo.	La ARESEP fundamentó una supuesta disminución de los pasajeros transportados, tomando para ello una muestra de 92 operadores del servicio. Dicha muestra contiene deficiencias importantes; como por ejemplo, no indica si el cálculo corresponde a pasajeros totales o regulares (sin contar adultos mayores), la zona o tipo de rutas, si es ruta urbana tipo carrusel o ruta interurbana larga; si el muestreo contempló por lo menos el Principio de Pareto 80/20. La información recabada por la ARESEP se obtuvo del sistema SIR, la cual se abastece de información suministrada por los operadores, por lo que la ARESEP no validó esa información para realizar el muestreo. La Defensoría llevó a cabo un análisis de toda la población de operadores que suministraron información en el SIR e hizo la comparación contra el volumen de pasajeros de los 92 operadores presentados como muestreo por la ARESEP y existe una diferencia durante el período de enero 2020 a mayo del 2021 de 171 millones de pasajeros entre el total de operadores y la selección de ARESEP.
No acreditación de incertidumbre de adopción de nuevas medidas restrictivas.	Señala la ARESEP la supuesta incertidumbre de que el Poder Ejecutivo adoptará nuevas medidas restrictivas que impactarán la movilización de pasajeros en el transporte público. Al respecto la Defensoría de los Habitantes le recordó al ente rector, la donación de 500.000 vacunas contra la COVID, lo que equivalía al 20% de las dosis que el país había colocado hasta el momento, y permitiría la aceleración de la vacunación: inclusive para finales del mes de julio, la inoculación del grupo 5 conformado por personas de 12 a 57 años sin factores de riesgo. Además, que el gobierno anunció que esa donación se sumaría a más de 2.5 millones de dosis que llegarían por contrato entre el mes de julio y el mes de setiembre.

---

43 Según información de la plataforma tecnológica SIR de la ARESEP.

---

Evasión de análisis de impacto de la rebaja tarifaria en la economía nacional.

La Intendencia evadió analizar la repercusión y el impacto que una rebaja tarifaria puede tener en la economía de cada una de las personas que utilizan el servicio de transporte público, dado que el país pasa por uno de los niveles de desempleo más graves de nuestra historia: siendo que además el Estado ha adoptado medidas tales como la reducción de jornada y suspensión de los contratos laborales, lo que ha generado una disminución significativa en el ingreso económico en las familias costarricenses, ingresos que deben alcanzar para los gastos de vivienda (alquiler o pago de cuotas bancarias de casa propia), alimentación, luz, agua, internet (para la recepción de clases virtuales de los niñas y niños), vestido, etc. Además, aquellas personas que han visto disminuidos o suprimidos sus ingresos, deben disponer de dinero para el pago del transporte público a fin de movilizarse y encontrar un trabajo digno.

---

### 3.1 Incumplimientos en ODS del país por falta de nombramiento de los miembros de la Junta Directiva de la ARESEP.

En consecuencia, la adopción de una medida de esta naturaleza impactó de manera negativa el objetivo de desarrollo sostenible para lograr un servicio público de transporte asequible para la población, toda vez que, por razones no fundamentadas en las reglas de la ciencia y la lógica, se dispuso la suspensión de una rebaja tarifaria, lo que impactó la economía de los hogares costarricenses que utilizan este medio de transporte para realizar sus actividades cotidianas, con las cuales además coadyuvan a la economía del país.

Aunado a lo anterior, se suma la desidia de la Administración en los procesos de nombramiento de miembros de órganos colegiados relacionados con el servicio público de transporte remunerado de personas, modalidad colectiva, como lo es el caso de la paralización de labores por espacio de un año de la Junta Directiva de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos. Es competencia del Consejo de Gobierno<sup>44</sup> el nombramiento de 4 de los miembros que conforman la Junta Directiva de la ARESEP, siendo el quinto miembro el Regulador General. Los nombramientos

de conformidad con la normativa legal, deben ser ratificados por la Asamblea Legislativa.

La correcta conformación de ese órgano colegiado reviste de trascendental importancia, por varias razones, pero especialmente como principio jurídico para que sesione válidamente y pueda conocer -entre otros- asuntos relacionados con las apelaciones en materia de fijación tarifaria y precios<sup>45</sup>.

A la fecha, la Junta Directiva de la ARESEP se encuentra conformada por 3 miembros, siendo que se encuentran vacantes dos cargos que impiden que ese órgano colegiado pueda actuar de forma plena y eficiente. Los dos cargos vacantes fenecieron el 7 de mayo de 2020 y el 07 de mayo de 2021. Es decir, hace dos y un año respectivamente, sin que el Consejo de Gobierno haya culminado con éxito el proceso de nombramiento.

Desconoce esta Defensoría de los Habitantes las motivaciones de la ineficiencia en el nombramiento de las dos plazas vacantes, pero lo cierto es que el actuar del gobierno ha socavado insoslayable e injustificadamente los derechos de las personas que tienen pendiente de conocimiento recursos de apelación

---

44 Art. 47 de la Ley N°7593, Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.

---

45 Art. 54 y 55 de la Ley N°7593.

incoados en materia de fijación tarifaria –entre otros–, violentando el derecho a una justicia pronta y cumplida, lo que ha permeado en que la Junta Directiva de la ARESEP se convierta en un ente ineficiente.

Al mes de noviembre de 2021, la Junta Directiva de ARESEP tenía pendientes de resolución alrededor de 21 recursos de apelación del sector energía y del sector transportes. Valga indicar que entre dichas apelaciones se encuentra el recurso incoado por la Defensoría de los Habitantes contra la suspensión de la rebaja tarifaria señalada anteriormente.

### 3.2 Incumplimientos en ODS del país por falta de nombramiento de jueces del Tribunal Administrativo de Transporte.

Asimismo, la ineficiencia del gobierno ha incidido en la paralización de labores de otro órgano colegiado relacionado al transporte público, como lo es el Tribunal Administrativo de Transporte. Corresponde al Poder Ejecutivo<sup>46</sup> el nombramiento de los 3 jueces integrantes propietarios y 3 miembros suplentes, por un período de 6 años.

El Tribunal conoce, entre otros asuntos, los relacionados con las apelaciones contra cualquier acto o resolución del Consejo de Transporte Público<sup>47</sup>, lo que ha impedido que se conozca en esa instancia el recurso de apelación y solicitud de medida cautelar contra los acuerdos adoptados por la Junta Directiva del Consejo de Transporte Público, concerniente a la renovación de la concesión del período 2021-2028, favoreciendo al sector autobusero en desmejora de los derechos de las personas usuarias.

A la fecha, el Consejo de Gobierno y el Poder Ejecutivo tienen paralizadas las labores de la Junta Directiva de ARESEP<sup>48</sup> y

46 Art. 17 de la Ley N°7969, Ley Reguladora del Servicio de Transporte Remunerado de Personas en Vehículos en modalidad Taxi.

47 Art. 22 de la Ley N°7969.

48 En temas de apelaciones de tarifas.

el Tribunal Administrativo de Transporte, en detrimento de los derechos de las personas usuarias que han interpuesto recursos de apelación en contra de los acuerdos adoptados por las Intendencias y la Junta Directiva del Consejo de Transporte Público, o de aquellas instituciones legalmente facultadas para defender los derechos de las personas usuarias, como es la Defensoría de los Habitantes, con la impugnación a la suspensión de la rebaja tarifaria y los acuerdos de renovación de concesión del servicio de transporte público remunerado de personas, modalidad colectiva.

La situación descrita demuestra cómo la Administración ha socavado la institucionalidad mediante la paralización de las labores de revisión de órganos encargados fiscalizar temas de transporte público, lesionando los principios básicos de la actividad de los entes públicos, como es la eficiencia; derivando en una transgresión a los objetivos de desarrollo sostenible, particularmente el 16, que establece la obligación de los Estados de crear instituciones eficientes que rindan cuentas.

### 4. Atención de denuncias contra el Consejo de Transporte Público.

La Defensoría de los Habitantes ha atendido una serie de denuncias en contra del Consejo de Transporte Público por dilaciones en la resolución de quejas contra empresas autobuseras, solicitudes de demarcación de paradas de autobús, cambio de base de taxi, concentración de concesiones de autobuses en detrimento de las disposiciones del ordenamiento jurídico; además de la operatividad de una empresa cuya concesión fue caducada por la ARESEP por vulneraciones a los derechos de las población adulta mayor, sin que a la fecha se haya realizado la licitación de la ruta y manteniéndose el mismo operador, ahora en su condición de permisionario.

Este órgano defensor, en la tramitación de las solicitudes de intervención efectuadas

por las personas habitantes, ha tenido que realizar todas las acciones administrativas que la normativa prevé para lograr que el Director Ejecutivo del Consejo de Transporte Público y la Junta Directiva de ese ente, efectúen las labores cuyas competencias fueron asignadas por ley.

Es así como, el 16 de setiembre de 2021 se efectuó el procedimiento de citación de funcionarios públicos, al tenor del ordinal 12 de la Ley de la Defensoría de los Habitantes, en virtud de la reiterada omisión de respuesta ante solicitudes de información requeridas para tramitar las denuncias de las personas habitantes.

La Defensoría de los Habitantes constató la reiterada vulneración al derecho de una justicia pronta y cumplida por parte de las autoridades del Consejo de Transporte Público, lo anterior ante la excesiva superación de plazos para la resolución por el fondo de las solicitudes planteadas y en aquellos casos en que no se han resuelto las denuncias, se evidenció que por una falta de integración del órgano colegiado, ante la renuncia de una de las integrantes de la Junta acaecida el pasado 30 de marzo de 2022<sup>49</sup>[15], no han podido sesionar válidamente y ni podrán hacerlo hasta que se realice el nombramiento respectivo, es decir, hay solicitudes de habitantes que no se han resuelto. Asimismo, el cambio de gobierno supone una ampliación desconocida del plazo para que se conforme nuevamente la Junta Directiva del CTP, a fin de que pueda continuar con la tramitación de las denuncias incoadas por las personas habitantes.

# 17 ALIANZAS PARA LOGRAR LOS OBJETIVOS



Con la suscripción por parte de la Defensoría de la Declaración de Mérida: “El papel de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH) en la ejecución de la agenda 2030” del 10 de octubre de 2015, se participó en el Pacto Nacional por el Avance de los ODS en Costa Rica, inscribiéndose el mismo el día 09 de setiembre del 2016, en condición de testigo, junto con la Coordinadora Residente del Sistema de Naciones Unidas en CR.

Asimismo, en los diferentes Informes Anuales presentados ante la Asamblea Legislativa, la Defensoría ha venido desarrollando el tema de los ODS, relacionándolos con los Derechos Humanos y estableciendo una suerte de línea de base desde la óptica de trabajo de la institución.<sup>1</sup>

Mediante Decreto Ejecutivo N° 40203-PLAN-RE-MINAE del 15 de febrero 2017, se establece para Costa Rica un Sistema de Gobernanza Multinivel para los ODS. En dicho sistema, se crea un Comité Consultivo Asesor del Consejo de Alto Nivel (político), en materia de ODS, del cual forma parte la Defensoría desde el momento de su conformación. Aunado a lo anterior, la Defensoría ha sido parte del Foro

<sup>1</sup> Informe Anual 2015-2016: Vinculación ODS y Derechos Humanos. Línea base. Informe Anual Informe Anual de Labores 2016-2017: análisis sobre la Gobernanza de los ODS propuesta. Se crea a nivel interno el Programa Pobreza y Exclusión. Informe Anual 2018-2019: ODS 16: Sociedades Pacíficas, Justas e Inclusivas.

Nacional de Cumplimiento de los ODS desde el año 2017 a la fecha; espacio donde anualmente se presentan avances a nivel país en relación con el cumplimiento de los ODS por parte de los diferentes actores involucrados.

Para el período del presente informe, se reporta la participación en las sesiones, en su mayoría virtuales debido a la Pandemia por COVID-19, realizadas por el Comité Consultivo de Alto Nivel sobre los ODS (CCAN).

Al respecto, los principales temas abordados en el período giraron en torno a la definición del plan de trabajo de los años 2021 y 2022<sup>2</sup>. De igual forma, se informa sobre el trabajo que se viene realizando coordinado por el Poder Ejecutivo para la creación de un Sistema de Información Integrado de ODS<sup>3</sup>. En el mes de setiembre del 2021, se realizaron actividades de conmemoración de la firma del Pacto Nacional ODS y la firma de la Agenda 2030, donde cada parte interesada expuso los avances obtenidos.

Para el mes de febrero del 2022, durante un Taller Presencial del CCAN en las instalaciones del Poder Judicial, se estableció una ruta de trabajo de cara al cambio de las autoridades gubernamentales.

<sup>2</sup> Sesiones virtuales del 16 de febrero y 05 de marzo 2021

<sup>3</sup> Sesión 20 agosto 2021.

Actualmente, se encuentra en consulta una memoria sobre el trabajo realizado durante la existencia del CCAN, de cara a ser presentada a dichas autoridades.

La Defensoría de los Habitantes considera que este espacio no solo permite el encuentro de las múltiples partes involucradas en el cumplimiento de los ODS, sino que además debe fortalecerse mediante mayor cantidad de reuniones y la generación de productos concretos del mismo. De igual forma, se considera que dicho Comité debe relacionarse de forma más regular con las autoridades superiores encargadas de tomar las decisiones en materia de ODS, ya que la retroalimentación en ambas vías es lo que permitirá el éxito del proceso y mayor avance en la consecución de las metas país.

Otra de las acciones de la Defensoría a fin de lograr el eficaz cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, por medio de alianzas, es la participación de este órgano defensor como Secretaría Técnica del Foro Permanente sobre Población Migrante y Refugiada; cuyo origen se remonta al mes de noviembre del año 1995, cuando con el objeto de analizar la procedencia y legalidad de la realización de operativos policiales de deportación masiva de personas indocumentadas radicadas en territorio nacional, la Defensoría convocó a un conversatorio sobre el tema con participación de representantes de instituciones de gobierno, agencias internacionales, academia y organizaciones no gubernamentales. Como resultado de este conversatorio, se concluyó en la necesidad de sostener encuentros regulares para el análisis de las políticas y prácticas a nivel regional y nacional en atención del fenómeno de las migraciones y sus especiales connotaciones en el ámbito del respeto de los derechos humanos de las personas migrantes y refugiadas. Es así como, desde entonces, la Defensoría funge como Secretaría Técnica de este espacio, que se caracteriza por facilitar el intercambio de información oportuna en

relación con las directrices y regulaciones tanto administrativas como legales emitidas por las autoridades competentes, en relación con el ingreso, salida, atención y regularización de la población migrante y refugiada en el país.

Durante el período que comprende el presente Informe Anual, la Defensoría convocó y dio seguimiento a sesiones ordinarias mensuales, con el propósito de generar ese intercambio de información en cuanto a las principales disposiciones administrativas y reglamentarias emitidas por la Dirección General de Migración y Extranjería. Igualmente, la Defensoría aprovechó para brindar información acerca de las diferentes acciones llevadas a cabo por la institución y en relación con las diversas actuaciones llevadas a cabo por las autoridades migratorias.

Finalmente, resulta importante mencionar que, en el marco de este espacio, en el mes de junio de 2021, la Defensoría convocó a una audiencia Pública a todas las organizaciones de la sociedad civil vinculadas al tema migratorio y de refugio, con el fin de llevar a cabo el proceso de elección de las organizaciones que participarán en el Consejo Nacional de Migración. Como resultado de este proceso, se eligieron a las siguientes dos organizaciones de la sociedad civil: Servicio Jesuita para Migrantes y Fundación Centro de Derechos Sociales del Inmigrante, CENDEROS. De conformidad con la normativa vigente, dicho nombramiento empezará a regir a partir del lunes 30 de agosto del 2022 y se mantendrá vigente por el plazo de dos años<sup>4</sup>.

Siempre en relación con el tema de los derechos de las personas migrantes, la Defensoría ha llamado la atención sobre la necesidad de que el país emita una

4 Oficio N° N° DH-PE-938-2021 mediante el cual la Defensoría de los Habitantes comunicó al Viceministro de Gobernación, Policía y Seguridad Pública, en su calidad de Presidencia del Consejo Nacional de Migración, el resultado del proceso de elección de las Organizaciones de la Sociedad Civil que integran en el Consejo Nacional de Migración.

legislación especializada, no sólo en el combate, persecución y sanción del delito de tráfico ilícito de migrantes; sino que además, garantice la protección integral de aquellas personas que utilizan estas vías para ingresar al país y que, como consecuencia de esa decisión, sufrieron graves vejaciones a manos de redes criminales.

Otra de las acciones de la Defensoría para la creación de alianzas, en este caso en el tema de los derechos de las personas adultas mayores, se refiere a la participación en la Consulta Global sobre el Envejecimiento y la necesidad de una Convención Mundial de Derechos de las Personas Mayores.

Sin duda, el envejecimiento ocupa un lugar prioritario en la agenda mundial, tema que no ha sido la excepción dentro de la Alianza Global de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (GANHRI por sus siglas en inglés), en cuya integración se encuentra la Defensoría de los Habitantes con estatus "A", siguiendo lo establecido por los Principios de París.

Los Principios de París exigen que las Instituciones de Derechos Humanos (INDH) se comprometan con el sistema internacional de derechos humanos y cooperen con el sistema de Naciones Unidas y cualquier otro órgano del mismo, las instituciones regionales y las instituciones de otros países, en el ámbito de la protección y promoción de los derechos humanos.

En este contexto, GANHRI ha apoyado el desarrollo de un instrumento internacional vinculante para brindar mayor protección a los derechos y la dignidad de las personas mayores, planteándose la necesidad de participar formalmente en el Grupo de Trabajo de Composición Abierta sobre Envejecimiento en Naciones Unidas (OEWGA, por sus siglas en inglés). Al efecto, en el 2015 alcanzó a obtener la aprobación para conformar un grupo específico de Trabajo sobre Envejecimiento, compuesto por representantes de las cua-

tro regiones de GANHRI (Américas, Asia-Pacífico, Europa y África) para coordinar las contribuciones y participación directa en el OEWGA.

Dentro de las funciones del grupo de trabajo, destaca el brindar asesoría a GANHRI sobre los objetivos propósitos y oportunidades de participación a nivel internacional para promover y proteger los derechos de las personas mayores; además del desarrollo de iniciativas de educación y sensibilización, así como actividades para motivar y promover el intercambio de información de buenas prácticas y lecciones aprendidas, entre otros. A todo lo anterior se añade la participación formal de las INDH en los procesos internacionales que conducen a la valoración de un instrumento sobre los derechos de esta población.

De esta forma, durante el presente período, en el mes de febrero del 2022, GANHRI en colaboración con el Grupo de Trabajo sobre Envejecimiento y el Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU realizó, en forma virtual, una consulta global a las INDH para analizar las oportunidades de participación en la 12ª sesión del Grupo de Trabajo de Composición Abierta de las Naciones Unidas sobre Envejecimiento (OEWGA), mediante el intercambio de experiencias, prioridades y enfoques, discusión de dilemas y definición de acciones, en la cual participó activamente esta Defensoría.

La Defensoría contribuyó con el intercambio de conocimiento y de la experiencia nacional en materia de la defensa de los derechos de las personas adultas mayores, destacando la relevancia del cumplimiento del derecho a la salud, al igual que la necesidad de fortalecimiento de la protección social de esta población en concordancia con la tendencia hacia el reconocimiento de este derecho de manera específica y la urgencia de promover el trato diferenciado a efecto de disminuir

las consecuencias que conducen a la discriminación de este grupo etario.

Al mismo tiempo, se continuará con el seguimiento de los resultados de la 12ª sesión del Grupo de Trabajo de Composición Abierta de las Naciones Unidas sobre Envejecimiento (OEWGA) con miras a que, en un corto plazo, finalice el proceso de elaboración de una Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas Adultas Mayores, así como en cuanto a otros procesos dirigidos a la realización de la Tercera Conferencia Mundial sobre Envejecimiento en el seno de las Naciones Unidas.



CAPITULO

3



## CAPÍTULO 3

# VINCULACIÓN DE ACCIONES LLEVADAS A CABO EN RELACIÓN CON LOS REQUERIMIENTOS DE LA OCDE

Cuando un país cuenta con estrategias de desarrollo que buscan dignificar las condiciones de vida de un segmento importante de la población que se encuentra en situación de pobreza, exclusión social y discriminación, es de fundamental importancia que dichas estrategias sean respaldadas por políticas públicas que centren sus líneas de acción en el desarrollo humano, entendido éste a partir del crecimiento económico, la sostenibilidad ambiental y la inclusión social (eliminación de desigualdades ya sea por género, raza, color, edad, procedencia geográfica, religión, entre otros). Es con base en lo anterior, que Costa Rica promulgó y aceptó la adhesión a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).

La OCDE tiene como misión promover políticas que mejoren el bienestar económico y social de las personas alrededor del mundo. Dichas políticas se comparten entre los países miembros, con el fin de que cada uno de ellos las aplique en su entorno país y el beneficio sea para toda la población.

A la Defensoría de los Habitantes, como institución nacional de derechos humanos de Costa Rica, le corresponde estar pendiente de la aplicación de estas políticas para que los derechos de las personas sean respetados y potenciados. En esa línea de trabajo, se han llevado a cabo intervenciones sobre el accionar y des-

empeño del Estado costarricense que se vinculan directa e indirectamente con requerimientos de la OCDE, siempre que los mismos se relacionen con el respeto a los derechos humanos de la población. Este capítulo, detalla las principales acciones en relación con el estado de situación del país en temas socioeconómicos según las acciones demandadas y los compromisos asumidos con la OCDE en diferentes derechos económicos, evidenciando la importancia de monitorear el actuar institucional en función de esas "mejores prácticas" que permitan la realización plena de los derechos de las y los habitantes del país.

Las acciones a las que nos referiremos a continuación fueron desarrolladas por la Dirección de Estudios Económicos y Desarrollo de la Defensoría de los Habitantes, órgano consultivo técnico económico encargado de realizar investigaciones de carácter general sobre asuntos relacionados con los intereses económicos de los y las habitantes, y el manejo de la Hacienda Pública; así como de la Dirección de Calidad de Vida, encargada de los asuntos relacionados con la protección del ambiente, el acceso a la salud, la vivienda de interés social y la incidencia de la actividad humana en el entorno.

## I- Una mirada desde el abordaje económico y de desarrollo

### 1. Régimen de Pensiones de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)

En relación con el Régimen de Pensiones de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM), la tabla 1 resume las propuestas de la OCDE para Costa Rica.

**Tabla 1**  
Hallazgos de la OCDE sobre el régimen de pensiones del IVM y su sostenibilidad

Descripción de Estudios de OCDE	Hallazgos de OCDE
<b>Sistema de pensiones y sostenibilidad</b>	1. El bono demográfico <sup>1</sup> está finalizando y el sistema de pensiones tendrá déficits operativos en 10 años.
	3. Para el 2021, se procedió con la reforma del IVM, se modificó la edad de pensión para acceder al beneficio y la fórmula de cálculo del mismo.
	5. Cartera de inversiones muy concentrada en deuda del gobierno.
Fuente: Elaboración propia con información de OCDE.	

<sup>1</sup> El bono demográfico es el crecimiento económico potencial creado por cambios en la distribución por edades de la población. A medida que la fertilidad disminuye de forma permanente durante varias décadas, la distribución de la población por edad cambia de una estructura etaria joven a una dominada por jóvenes adultos en edad de trabajar. Esto proporciona una ventana de oportunidad para un mayor crecimiento económico y una reducción de la pobreza. Es decir, a medida que el tamaño relativo de la fuerza laboral aumenta, la producción del país se expande porque simplemente hay más personas trabajadoras y productoras. Sin embargo, esta ventana de oportunidad no es automática y puede tener una duración corta. Pinto Aguirre, Guido. "El bono demográfico en América Latina: El efecto económico de los cambios en la estructura por edad de una población", <https://ccp.ucr.ac.cr/psm/13-2-8/13-2-8.html>.

En el tema de pensiones, la Defensoría participó en el análisis de la consulta pública convocada por la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) para la reforma del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM), en procura de velar por el respeto al derecho humano a una pensión digna. Este proceso inició en el año 2020 y su objetivo era implementar reformas para la sostenibilidad del fondo de pensiones en el largo plazo. Dentro de las reformas consultadas estaban: el aumento de la edad de retiro de las personas cotizantes y la modificación en la fórmula de cálculo para la pensión. En esta oportunidad, la Defensoría envió su posición sobre ambos aspectos con base en un enfoque crítico con sustento económico y de derechos humanos. Los temas que fueron analizados en dicho criterio se presentan en la siguiente tabla:

**Tabla 2**  
Temas abordados por la Defensoría de los Habitantes en relación con

el Régimen de Pensiones del IVM y la sostenibilidad

Tema de abordaje de la OCDE	Temas abordados por la Defensoría
<b>Sistema de pensiones y sostenibilidad</b>	Innovación en los planos institucional, educacional y fiscal del país.
	Envejecimiento de la población (bono demográfico).
	Empleo, informalidad y mejora en la productividad del país.
	Inversiones de corto y largo plazo de la CCSS.
	Nuevas formas de financiamiento o diferenciación de las contribuciones sociales.

	Transparencia, rendición de cuentas.
	Educación a la población para así fortalecer el tercer pilar de pensión.
	Visualización de propuestas como que el sistema de pensiones debe basarse más en años de cotización y menos en edad de pensión.
	Deuda del Estado con la CCSS
Fuente: Elaboración propia con datos del oficio DH-DEED-1543-2021	

La Defensoría analizó la reforma que planteó la CCSS, llegando a la conclusión de que los cambios propuestos no garantizan la sostenibilidad financiera del régimen en el largo plazo, y, su objetivo se centró en paliar la crisis del sistema del IVM al retrasar el momento crítico en 12 años, con lo que se mejoraba la razón de solvencia en un 60%<sup>2</sup>. En respuesta a esta conclusión, la Gerencia de Pensiones de la CCSS indicó que las reformas estructurales quedarían para una segunda etapa, donde participarán los técnicos de la CCSS, así como otros sectores sociales con el acompañamiento técnico de la SUPEN, OIT e INAMU.<sup>3</sup>

Por otra parte, la Defensoría externó en su posición lo relativo al hecho de que el proceso de la consulta pública no se realizó de una manera transparente; el documento inicial que fue socializado y sometido a consulta pública, varió significativamente respecto al finalmente aprobado por la Junta Directiva. Posteriormente, con base

<sup>2</sup> En sesión N°9195 de fecha 3 de agosto de 2021, la Junta Directiva dio por recibida la "Propuesta para el Fortalecimiento y Sostenibilidad del Seguro de IVM con los resultados de la consulta pública" y solicitó su presentación final para el 12 de agosto de 2021.

<sup>3</sup> En 18 de agosto del 2021 en respuesta a la consulta a la Defensoría de los Habitantes sobre las propuestas para las reformas al Régimen del IVM, mediante el oficio GP-1390-2021

en el documento aprobado por la Junta Directiva, se realizaron las modificaciones al Reglamento del Régimen y se convocó a una nueva consulta pública para que los interesados se manifestaran sobre aspectos de forma del mismo. Esta falta de transparencia resalta la importancia de incentivar la participación de los sectores involucrados en estos procesos a través del planteamiento de una ruta clara, así como una comunicación efectiva y entendible para toda la población.

Con base en las recomendaciones de la OCDE, la Defensoría considera que en el tema de pensiones se debe de trazar una ruta a largo plazo, con rendición de cuentas y transparencia de las entidades participantes, buscando el equilibrio entre las reformas.

## 2. Situación de las PYMES

En la conmemoración del Día Internacional de las Microempresas y las Pequeñas y Medianas empresas (PYMES), la Defensoría inició una investigación de oficio relacionada con la importancia de las PYMES en la economía costarricense. La creación y la promoción de las PYMES permite generar empleo, a partir del cual, las personas obtienen ingresos para consumir. Ese ingreso hace aumentar la demanda de bienes y servicios, lo cual estimula a las empresas a suplir esa demanda aumentando su capacidad productiva, contratando más trabajadores y aumentando la compra de insumos. Esto genera un ciclo beneficioso para la economía, apoyando el crecimiento del PIB y aumentando los ingresos del Estado.

En relación con el tema de las Pymes en Costa Rica, la OCDE compartió una serie de hallazgos; no obstante, dentro del presente informe solo se incluyen aquellos puntos acerca de los cuales hizo referencia la Defensoría.

**Tabla 3**

Hallazgos de la OCDE en relación con las Pymes en el caso costarricense

<p><b>Descripción de Estudios de OCDE</b></p> <p><b>Exceso de trámites y regulaciones</b></p>	<p><b>Hallazgos de OCDE</b></p> <p>1. Las barreras de entrada son altas. Establecer una empresa es costoso y oneroso.</p> <p>2. La carga regulatoria es alta. Pocos procedimientos pueden resolverse en línea.</p> <p>3. Introducir mecanismos de ventanilla única en línea y asegurarse que todas las licencias y personas estén presentes en todas las ciudades principales.</p> <p>4. Las barreras de entrada afectan más a las PYMES.</p>
<p><b>Acceso al sistema financiero</b></p>	<p>1. Las distorsiones regulatorias fragmentan el mercado bancario, obstaculizan la competencia y la eficiencia y se traducen en márgenes altos en las tasas de interés.</p> <p>2. Reducir gradualmente las distorsiones regulatorias existentes que afectan a los bancos públicos y privados, incluyendo, a su debido tiempo, la eliminación gradual de la garantía pública de los pasivos bancarios estatales. Oportunidad para las PYMES, las cuales pueden ayudar al crecimiento y desarrollo económico.</p> <p>3. Se debe cambiar el modelo del Sistema de Banca para el Desarrollo, es difícil el acceso al financiamiento para las PYMES. Se debe impulsar la oferta y alcance de los créditos del SBD, por lo que una promoción en cultura de innovación y emprendimiento es importante para el crecimiento de las PYMES. Mejorar la divulgación de información del SBD. Fortalecer la asociación del SBD con Procomer y CINDE.</p> <p>4. Acceso a productos financieros.</p> <p>5. Mejorar la penetración de los seguros.</p> <p>6. Al mejorar la inclusión financiera, tienden a mostrar mejores resultados de desarrollo humano y menos pobreza.</p> <p>7. El crédito para las PYMES es considerablemente más costoso para las empresas más pequeñas y pagan más intereses.</p> <p>8. La inclusión financiera de las PYMES agrícolas es baja y créditos para los microempresarios.</p> <p>9. Reducir el costo de las solicitudes de préstamos.</p> <p>10. Ofrecer programas de microcréditos para microempresas para ayudarlos en su formalización.</p>
<p>Fuente: Elaboración propia con información de OCDE.</p>	

La revisión de los aspectos señalados por la OCDE y la evidencia encontrada por la Defensoría, permitió concluir que las PYMES en Costa Rica enfrentan diversas dificultades para subsistir. Como se observa en el gráfico 1, la probabilidad de sobrevi-

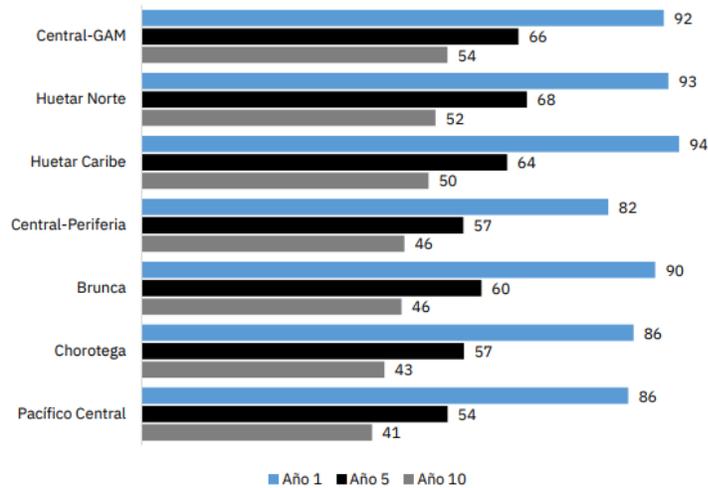
vencia de una PYME disminuye a la mitad a los 10 años de funcionamiento, es decir, de las que inician operaciones en el año 1, solo el 50% llega a superar los 10 años. Además, en las zonas de la periferia es donde la probabilidad de sobrevivencia

es menor, dando como conclusión de que Costa Rica tiene un modelo de negocios

del centro y no llega a cubrir la periferia del país.

### Gráfico 1

Probabilidad de sobrevida, según regiones (porcentaje)



Fuente: Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2019.

La Defensoría, después de realizar el análisis de la información, obtuvo datos que son

relevantes para demostrar lo que indica la OCDE:

### Tabla 4

Relación entre los hallazgos de la OCDE y los temas abordados por la Defensoría en materia de PYMES

Descripción de Estudios de OCDE	Hallazgos de OCDE	Temas abordados por la Defensoría
<b>Exceso de trámites y regulaciones</b>	Las barreras de entrada son altas. Establecer una empresa es costoso y oneroso.	Costos elevados para abrir una empresa: para abrir una empresa con empleados, el costo ronda aproximadamente USD \$1 000, mientras que en el promedio de los países miembros de la OCDE, ronda entre los USD \$352 y USD \$177.

	<p>La carga regulatoria es alta. Pocos procedimientos pueden resolverse en línea.</p> <p>Introducir mecanismos de ventanilla única en línea y asegurarse que todas las licencias y personas estén presentes en todas las ciudades principales.</p>	<p>Largo tiempo para el arranque de una empresa: de acuerdo con el último estudio de Doing Business-2020<sup>(1)</sup>, para abrir un negocio en Costa Rica, se requieren 23 días y realizar trámites en 10 instituciones. Esto coloca a Costa Rica en el lugar 144 de 190 en la clasificación, que se enfoca en la cantidad de trámites y el costo en que deben incurrir las nuevas empresas para abrir un negocio.</p> <p>Poca disponibilidad de trámites institucionales en línea: en Costa Rica sólo un 15% de esos trámites pueden hacerse de forma digital. De hecho, de los países miembros de la OCDE de Latinoamérica, Costa Rica ocupa el último lugar en este rubro.</p>
<b>Estado</b>	Ser el impulsor para las PYMES, reduciendo la brecha de la productividad.	El Gobierno, mediante sus instituciones, debe ser el facilitador de un ambiente de negocios que incentive la creación de las PYMES.
Fuente: Elaboración propia con información de OCDE y denominado "Estudio sobre el reto de la PYMES en el contexto del Día Internacional de las PYMES"		

El Estado no facilita la proliferación de PYMES, por lo que debería crear las condiciones económicas, jurídicas, tecnológicas y otras facilidades para el desarrollo de las mismas. Si eso se diera, aumentaría el empleo y traería beneficios para todas las instituciones por el aporte a las contribuciones sociales y tributarias y el impacto social asociado. Además, es necesario la coordinación y comunicación entre las instituciones competentes de esta materia, como el Ministerio de Economía en temas de tramitología, el Ministerio de Planificación y Política Económica generando una hoja de ruta para aplicación de políticas para el mejoramiento del ambiente de los negocios, el Ministerio de Hacienda en materia tributaria, así como la Caja Costarricense de Seguro Social y

el Ministerio de Salud. Si estas entidades estuvieran concentradas en una misma ubicación (física o virtual) facilitarían la apertura de nuevos negocios, los cuales representan el 97,5% del parque empresarial del país.<sup>4</sup>

En conclusión, cada uno de los problemas y dificultades descritos tiene como explicación una carencia del Estado costarricense en el diseño o ejecución de sus estrategias para promover y fortalecer las PYMES. En ese ámbito, la institucionalidad ha quedado en deuda, ha sido poco diligente o no ha desarrollado la capacidad que se requiere para enfrentar los retos

4 Estudio Situacional de las PYMES elaborado por el Ministerio de Industria y Comercio (MEIC) y el Banco Central de Costa Rica (BCCR), 2017.

en la promoción y fortalecimiento de las PYMES.

### 3. Participación en audiencias públicas de fijación de tarifas de los servicios públicos.

La Defensoría de los Habitantes participa activamente en las audiencias públicas para la determinación de los modelos tarifarios, los precios y tarifas de los ser-

vicios públicos que regula la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos (ARESEP). Durante el periodo del presente informe, la Defensoría participó en 18 audiencias públicas, incluyendo: el tema de transporte público modalidad autobús, solicitudes de tarifas en generación, transmisión y distribución de los prestatarios de electricidad y la metodología de fijación de los precios al consumidor de los hidrocarburos. (Tabla 5).

**Tabla 5**

Intervenciones de la Defensoría en audiencias públicas. Junio 2021 a mayo 2022.

Intendencia	Tipo	Tipo de audiencia	Cantidad de participación
Transportes	Modalidad Autobús	Revisión de tarifas	13
Transportes	Modalidad Autobús	Modificación de metodología	1
Energía	Electricidad	Revisión de tarifas	5
Energía	Combustibles	Modificación de metodología	1
Total			<b>20</b>

Fuente: Elaboración propia, 2022.

En materia de participación ciudadana en la fijación de precios y tarifas de los servi-

cios públicos, la OCDE señaló las siguientes limitaciones en el caso costarricense:

**Tabla 6**

Hallazgos de la OCDE sobre el exceso de trámites y regulaciones

Descripción de Estudios de OCDE	Hallazgos de OCDE
Exceso de trámites y regulaciones	Mejora en las metodologías para fijar tarifas reguladas, debido a que el uso de información incompleta y obsoleta en los cálculos por parte de ARESEP, implican que se han establecido tarifas más altas y los costos resultantes se han pasado a los consumidores.

Fuente: Elaboración propia con información de OCDE.

Después de 18 audiencias públicas donde se analizaron las solicitudes de los prestatarios, la Defensoría concluyó que la ARESEP debe realizar un cambio en el mejoramiento de las metodologías. La Defensoría

encontró deficiencias en cada una de ellas, las cuales fueron resaltadas durante el proceso, todo en defensa de las personas usuarias.

**Tabla 7**

Hallazgo de la OCDE en materia de exceso de trámites y regulaciones, en relación con la mejora tecnológica. Efectos negativos y recomendaciones de la Defensoría de los Habitantes

Efectos negativos	Recomendaciones de la Defensoría
<p>1. La no inclusión de información financiera no permite que se logre medir la eficiencia de los prestatarios, en la modalidad de autobús, al no evaluar la información financiera no se observa si la empresa está el equilibrio financiero se está viendo comprometido.</p>	<p>1. Establecer estudios integrales de los estados financieros, por ejemplo, en una audiencia pública la Defensoría hizo énfasis en que la empresa poseía fideicomisos con fuentes de ingresos, sin embargo, en la resolución la respuesta hacia ese fundamento fue que por la metodología no se toman en consideración los estados financieros para los estudios de tarifas.</p>
<p>2. Al tener una tasa de retorno establecida, las empresas no cuentan con un incentivo para aumentar la productividad y la eficiencia económica.</p>	<p>2. Realizar el cambio en las metodologías para incluir la eficiencia en los servicios públicos. A las empresas se les da un crédito al desarrollo o retorno de inversión por fórmula sin evaluar la eficiencia y el servicio del prestatario, es decir, se los asignan sin una evaluación de las labores de las empresas.</p>
<p>3. Por el tipo de metodología, se incentiva a realizar inversiones y por medio de las tarifas, estos rubros se le reintegran al prestatario. Aquí no se toma en cuenta el desglose de los rubros de la tarifa, el cual debería de ser informado a la persona usuaria del servicio</p>	<p>3. Evaluar y controlar las inversiones y gastos de las empresas, es decir, que ARESEP refuerce la auditoría sobre estos rubros, debido a que esto permite que las empresas realicen inversiones y luego trasladar el costo al usuario, siendo que se dan casos en los que la inversión no sea necesaria.</p>
<p>4. La no aplicación de solicitudes ordinarias, hace que a los prestatarios (modalidad autobús), no se les obligue a presentar cada año. Debido a la pandemia por Covid-19, las empresas vieron afectado el flujo del volumen de pasajeros y con ello, sus ingresos; por lo que, a la hora de la solicitud ordinaria, salió a la luz que algunas tenían 10 años sin aplicar revisión de tarifa, con aumentos del 100%, afectando a las personas usuarias.</p>	<p>4. En la modalidad de transporte público modalidad autobús, modificar la ley para que los prestatarios y concesionarios realicen por obligación solicitudes ordinarias de aumento de tarifas.</p>
<p>Fuente: Elaboración propia, 2022.</p>	

#### 4. Otros procesos de consulta pública

Además de las audiencias públicas convocadas por la ARESEP, la Defensoría participó en la consulta pública convocada por el Ministerio de Economía (MEIC) para aumentar el precio del arroz de consumo popular (grano calidad 80/20) al consumidor. En esa oportunidad, se presentó una oposición al incremento recomendado mediante el oficio N° DH-0979-2021, señalando al MEIC la escasa claridad del documento sometido a consulta pública además de la escueta información cuantitativa brindada, pues los datos ofrecidos no permitían realizar ningún tipo de análisis técnico, científico o jurídico; de manera que el instrumento suministrado para referirse a la propuesta, solo permitía incluir observaciones en aspectos de forma y de redacción del nuevo decreto con el incremento propuesto.

En su oposición, la Defensoría fue enfática al señalar que con estas actuaciones se habían contravenido los principios de transparencia, seguridad jurídica, rendición de cuentas y participación ciudadana efectiva en la toma de decisiones en la Administración Pública, al tiempo que se ocasionó un perjuicio al MEIC por la pérdida de credibilidad ante la opinión pública. Concluyó la Defensoría en que el MEIC ha convertido los procesos de consulta pública en una pura formalidad de ley y que, además, desincentiva la participación ciudadana, ya que se generan falsas expectativas.

#### 5. Reactivación económica

Desde el año 2019, la Defensoría de los Habitantes ha llamado la atención de las autoridades en torno a la urgencia de reactivar la economía para brindar una solución real y sostenible a los problemas del desempleo, déficit fiscal y desigualdad en la distribución de los ingresos, entre otros. La reactivación económica se concibe como una condición necesaria pero no

suficiente para el mejoramiento del bienestar de la sociedad costarricense.

La reactivación es una condición necesaria para superar la crisis económica en la que la sociedad se encuentra inmersa, pero per se no es una condición suficiente, porque se requiere de la decisión política de los poderes Legislativo y Ejecutivo para que los frutos del mayor dinamismo de la economía se distribuyan con equidad entre todos los sectores y grupos de la sociedad, sin ningún tipo de discriminación.

La falta de un plan de reactivación económica ha sido evidente durante este último año. Si bien, se han ejecutado algunas acciones para paliar la crisis y la recesión actual, las mismas no han obedecido a una estrategia integral de reactivación que establezca políticas y acciones para los diversos grupos y sectores de la economía. Se puede considerar que las acciones tomadas durante la administración Alvarado Quesada (2018-2022) obedecieron a un tema de recuperación de la economía en el muy corto plazo, con la finalidad de evitar que la recesión económica fuese más profunda y tratar de llevar a la economía, al menos, a como estaba antes de la crisis sanitaria provocada por la COVID-19.

Ahora, en relación con los temas de la OCDE, el análisis de Costa Rica fue previo a la pandemia. Sin embargo, los hallazgos obedecen a cambios estructurales del Estado costarricense. Como se observa en la tabla 8, las recomendaciones que se pueden aplicar en el país podrían haber ayudado a paliar un poco la crisis por la pandemia del Covid-19. Sin embargo, aunque ya se han flexibilizado un poco las restricciones de carácter sanitario, el conflicto entre Rusia y Ucrania y la posibilidad de un nuevo conflicto bélico, pone en vilo las posibilidades de consumo de todas las personas a nivel mundial.

**Tabla 8**

Hallazgos de la OCDE sobre el Estado de Costa Rica

Descripción de Estudios de OCDE	Hallazgos de OCDE	Temas abordados por la Defensoría
<b>Estado</b>	1. Gobernanza pública, eficiencia del Estado.	Investigación sobre reactivación económica.
	2. Transparencia del Estado e intercambio de información.	
	3. Rendición de cuentas.	
	4. Mejorar la competencia en temas de electricidad, permitiendo la competencia.	
	5. Garantizar el uso de las NIIF <sup>5</sup> .	
	6. En los países miembros de la OCDE, las universidades asumen un papel determinante para estimular las actividades de innovación de las PYMES.	
	7. La interacción entre las universidades y el sector productivo es débil.	
	8. Modificar la asignación de recursos para las universidades con base en criterios de desempeño.	
	9. Eficiencia en las compras del Estado e instituciones autónomas.	
	10. Impulsar el gobierno digital, crear más herramientas digitales para interactuar con ciudadanos y empresas.	
	11. Reforzar el marco de la competencia para las empresas.	
	12. Empresas del Estado deben ser revisadas; en algunos casos, no representa gasto para el Estado en tema de presupuesto como los bancos; sin embargo, existen otras como Japdeva, Fanal, Incofer, Incop, AYA que necesitan ayuda.	
	13. El ICE tiene una situación financiera débil, esto puede ser una causa de las altas tarifas eléctricas en comparación con el promedio en la región.	
	14. Las operaciones logísticas en Costa Rica son consideradas como mediocres, el tiempo para importar es prolongado y los costos altos.	
	15. Recomendaciones para el emprendedurismo, eliminar el requisito de notario para el registro de una empresa, hacer la firma electrónica más fácil, ampliar el silencio positivo.	
	16. Establecer y monitorear indicadores de desempleo para las empresas públicas, incluyendo su salud financiera.	
Fuente: Elaboración propia con información de OCDE.		

5 Normas Internacionales de la Información Financiera.

Las acciones realizadas por la Defensoría en el tema fueron:

Oficio de consulta	Tema consultado
Oficio N° DH-0550-2020 de fecha 22 de julio de 2020	Se solicitó información a la Presidencia de la República sobre las medidas inmediatas y de corto plazo que ejecutó el Gobierno para atender los efectos de la pandemia provocada por el COVID-19, con referencia especial a la micro y pequeña empresa.
Oficio N° DM-889-2020 de fecha 3 de agosto de 2020	El Ministerio de la Presidencia comunicó a la Defensoría que se habían definido una serie de acciones para mitigar los efectos económicos de la pandemia debida al COVID-19, con el fin de que los hogares y empresas pudieran contar con los recursos necesarios para poder hacer frente a sus diversos compromisos. En este oficio, el Ministerio de la Presidencia enumera, entre otras, una serie de acciones relativas al mercado monetario y financiero para disminuir el costo del crédito e impulsar el acceso al mismo.
Oficio N° 12206-2020-DHR de fecha 14 de octubre de 2020 (ratificado con el oficio N° 124775-2020-DHR)	La Defensoría solicitó al Presidente Ejecutivo del Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (CONASSIF), información en cuanto a la implementación y resultados de las medidas indicadas por el Ministerio de la Presidencia en el oficio DM-889-2020, en particular sobre el costo del crédito y su colocación en micro y pequeñas empresas.
Oficio N° 12201-2020-DHR de fecha 14 de octubre de 2020	La Defensoría solicitó a la Superintendente General de Entidades Financieras (SUGEF), información sobre la implementación y resultados de las medidas indicadas por el Ministerio de la Presidencia en el oficio DM-889-2020, en particular sobre el costo del crédito y su colocación en micro y pequeñas empresas
Oficio N° 12202-2020-DHR de fecha 14 de octubre de 2020	La Defensoría solicitó al presidente ejecutivo del Banco Central de Costa Rica (BCCR), información sobre la implementación y resultados de las medidas indicadas por el Ministerio de la Presidencia en el oficio DM-889-2020, en particular sobre el costo del crédito y su colocación en micro y pequeñas empresas.
Oficio N° 02654-2021-DHR de fecha 17 de marzo de 2021	La Defensoría solicitó al Sr. Rodrigo Cubero Brealey, Presidente Ejecutivo del BCCR, una ampliación de la información remitida mediante el oficio N° PRE0099/2020

<p>Oficios N° 02647-2021-DHR, N°02652-2021-DHR y N°02653-2021-DHR, remitidos a los señores, Marvin Rodríguez Calderón, Gerente General del Banco Popular y Desarrollo Comunal, Bernardo Alfaro Araya, Gerente General del Banco Nacional de Costa Rica y Douglas Soto Leitón, Gerente General del Banco de Costa Rica, respectivamente.</p>	<p>-La Defensoría manifestó su preocupación acerca de la colocación de recursos en instrumentos de alta liquidez del propio Banco Central, de manera que el crédito no está llegando a las pequeñas y medianas empresas que lo requieren.</p> <p>-Se solicitó un informe detallado sobre los planes, programas, proyectos y acciones para mejorar el acceso al crédito y reducir su costo, en beneficio de las pymes y los hogares, como medidas de recuperación o reactivación de la economía; así como los resultados que a la fecha esas acciones han tenido y sus proyecciones a mediano y largo plazo.</p> <p>-En relación con la inversión de los recursos provistos por el Banco Central en el Mercado de Integrado de Liquidez, se solicitó informar si dichas instituciones optaron por colocar los fondos adicionales en instrumentos financieros del Banco Central o del Ministerio de Hacienda, así como indicar las razones técnicas y legales para no colocarlos en el sector productivo, especialmente en las pymes y microempresas.</p> <p>-El Banco Central informó que, a inicios de setiembre del año anterior, puso a disposición del sector financiero supervisado por la SUGEF, una facilidad especial de crédito, hasta por cuatro años, por un monto máximo de ₡700 mil millones (2% del PIB) a una tasa de interés del 0,8%, con el objetivo de aumentar el crédito al sector privado en condiciones favorables y apoyar la reactivación económica; por lo que se solicitó a dichas instituciones bancarias, informar si hicieron uso de esos recursos, el monto captado, el tipo de crédito otorgado con dichos recursos a hogares, pymes y micropymes, tasas de interés activas aplicadas y las proyecciones de colocación en crédito productivo, entre otros aspectos de interés.</p>
<p>Fuente: Elaboración propia con datos del expediente N° 331211-2020-IO.</p>	

La Defensoría analizó la información recibida y concluyó que las políticas deben plantearse de manera estructural. El gobierno debe formular políticas para el constante crecimiento y desarrollo del país en el largo plazo, por lo que todas las acciones que se realicen deben de estar sustentadas en un proceso y evaluación. Además, en un mundo globalizado donde las crisis económicas, guerras y ahora pandemias golpean a todos por igual, la

capacidad de reacción de cada una de las economías es diferente.

Tal y como se ha mencionado, la generación de empleo digno, la promoción de las PYMES y la creación de un ambiente bueno para la generación de los negocios, son buenos mecanismos para la reactivación. La Defensoría tiene clara la necesidad de aplicar políticas de corto plazo y está de acuerdo con ello; sin embargo, las mismas deben ser congruentes con la situación y

tener una fecha límite de finalización; ya que uno de los problemas presentados recientemente es las políticas se desarrollan para ser aplicadas de manera temporal y luego se convierten en permanentes, lo cual afecta a los habitantes.

La Defensoría ha resaltado la necesidad de la rendición de cuentas por parte de los Gobiernos. De acuerdo con la Universidad de Lee Kuan Yew School Of Public Policy, se recomienda establecer 10 reglas de oro

para aplicar políticas públicas. En cada una de las reglas, indica cómo debería ser el proceso, donde primero se identifica el problema, pasa por unas etapas de investigación y a quiénes les estaría afectando. Dentro de lo más relevante, se encuentra el proceso de implementar la política para el largo plazo y evaluarla; aunque este proceso se encuentra excluido de los planes de reactivación económica. (Ilustración 1).

### Ilustración 1:

#### Diez reglas de oro para aplicar políticas públicas

1.	Identificar el problema.
2.	Definir el curso de la política para el bien público y las bases del éxito.
3.	Elegir una política o acción que esté basada en la evidencia y fundamentada en la realidad.
4.	Adoptar una mentalidad de largo plazo. No buscar soluciones de corto plazo.
5.	Asegurarse de que sea implementable.
6.	Tener una comprensión profunda de las consecuencias políticas.
7.	Tener en cuenta el interés y la retroalimentación de las partes interesadas.
8.	Comunicar los objetivos y resultados de las políticas al público.
9.	Establecer un mecanismo de monitoreo y revisión continua del desempeño.
10.	Evaluar el éxito y fracaso de la nueva política.
Fuente: Elaboración propia, con información de la Universidad de Lee Kuan Yew School Of Public Policy.	

En conclusión, la reactivación económica debe estar presente en todos los planteamientos de cada una de las administraciones del país y, sobre todo, sus políticas deben ser políticas de Estado o de largo plazo, con el fin de que se observen los beneficios por parte de los habitantes. Además, se requiere de la inclusión de rendición de cuentas, así como comunicación oportuna para que los agentes económicos puedan realizar los cambios respectivos en las expectativas de inversión en el país; eso sí, siempre con el enfoque de derechos humanos presente en cada una de las propuestas.

### 6. Conectividad, nuevas tecnologías digitales y reactivación económica.

Conforme avanza el siglo XXI, la conectividad se ha convertido en una condición necesaria para el cumplimiento efectivo de los derechos humanos; constituye un elemento transversal para hacer efectivo el derecho a la información y la libertad de expresión, el derecho a la educación (educación a distancia y virtual), el derecho a la salud (consulta virtual), el derecho al trabajo (teletrabajo) y el derecho al desarrollo.

Durante el último año, la Defensoría ha insistido ante el Ministerio de Ciencia Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT), que uno de los aspectos medulares para

umentar la conectividad de la sociedad es el desarrollo de infraestructura en telecomunicaciones, especialmente en las zonas vulnerables; en ese sentido se ha brindado seguimiento a la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones (PNDT) para el período 2022-2027 (oficio N° DH-1654-2021 del 22 de noviembre de 2021).

Los hallazgos de la Defensoría en sus giras y la información recibida, evidencian serias limitaciones en infraestructura para la conectividad en muchas zonas del país, especialmente en zonas vulnerables, falta de equipamiento en los centros educativos y poca atención a las necesidades de alfabetización digital de los actores del proceso educativo. Todas estas circunstancias están limitando el salto evolutivo para lograr un mayor nivel de desarrollo del país en beneficio de la población. De esta forma, para avanzar en este aspecto, es necesario fortalecer las acciones institucionales en tres puntos fundamentales: (a) La conectividad, (b) La dotación de equipo para hogares y escuelas y (c) la alfabetización digital.

Considera la Defensoría que, como una medida de reactivación económica, se puede analizar por parte de la Asamblea Legislativa, la posibilidad de aprovechar el desarrollo de la conectividad y de las nuevas tecnologías digitales a fin de democratizar la distribución del empleo público entre zonas rurales y urbanas. Con esta finalidad, se insta a los señores y señoras diputados y diputadas a valorar la elaboración de un proyecto de Ley que obligue a las entidades públicas a utilizar una proporción de sus puestos teletrabajables para la contratación de personal cuyo arraigo y residencia se encuentre ubicada en las zonas rurales del país, principalmente, en las zonas menos desarrolladas; siempre que se cuente con la conectividad adecuada y se les provea el equipo necesario. Con esta práctica, se puede reducir la migración de la población a las ciudades donde las entidades públicas

cuentan con oficinas, no se desvincula a la persona trabajadora de su familia y lugar de residencia y se contribuye a dinamizar las economías locales.

## 7. Impuesto único a los combustibles y reactivación económica.

Dentro del marco de discusión legislativa del proyecto de Ley N° 22 922, que establecía una suspensión de 12 meses en el mecanismo de actualización del impuesto único a los combustibles, en gestiones efectuadas ante el señor Presidente de la República y la señora Presidenta del Directorio Legislativo de ese entonces, la Defensoría solicitó el establecimiento de un procedimiento en la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias, Ley N° 8114, que condicione las actualizaciones del monto del impuesto único ante situaciones de volatilidad de los precios internacionales de los hidrocarburos por situaciones de crisis de la economía mundial, entre otros aspectos.

El análisis realizado por la Defensoría determinó que la actualización (indexación) por medio del Índice de Precios al Consumidor (IPC), según se establece en la norma, puede implicar un incremento inercial, circular y acumulativo en la inflación interna en el mediano plazo. Ese sesgo inflacionario se exagera en períodos de crisis internacionales del petróleo por los aumentos erráticos e impredecibles de los precios de los combustibles que importa el país.

Debido a lo anterior, la Defensoría indicó al Poder Legislativo y al Poder Ejecutivo que la solución a la problemática del alto impuesto a los combustibles no consiste en la adopción de una ley de contingencia con un plazo específico, ni en la eliminación del mecanismo de actualización del impuesto como lo proponen algunos de los proyectos de ley, porque en el mediano plazo se presentaría el problema que precisamente buscaba subsanar el legislador con el mecanismo de indexación estable-

cido, cual es la pérdida de valor adquisitivo del impuesto recaudado por el Estado.

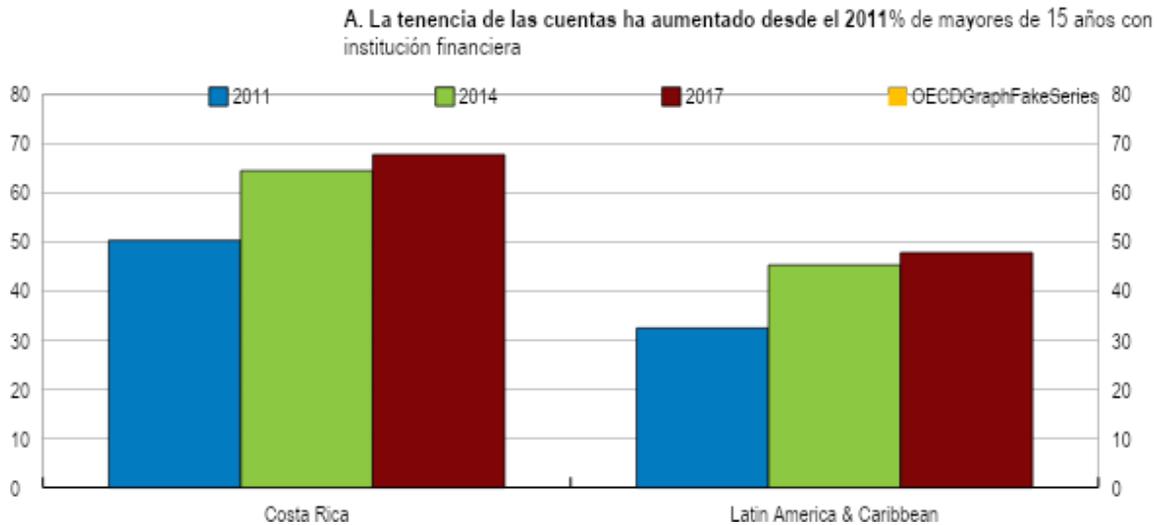
La Defensoría propuso a las señoras y señores diputados una reforma del artículo 3 de la Ley N° 8114 para condicionar el ajuste trimestral del impuesto en el siguiente sentido: “La actualización del impuesto único se aplicará únicamente si el aumento en colones del precio internacional de los combustibles importados por RECOPE, en los mismos tres meses, es menor o igual al aumento del Índice de Precios al Consumidor”; considerando siempre lo dispuesto en la ley de que en ningún caso el ajuste trimestral podrá ser superior al tres por ciento (3%). La intención de la Defensoría es que esta propuesta sea valo-

rada en procura de brindar una respuesta estructural a una problemática recurrente en el tiempo.

## 8. Sistema Banca para el Desarrollo y su relación con la OCDE.

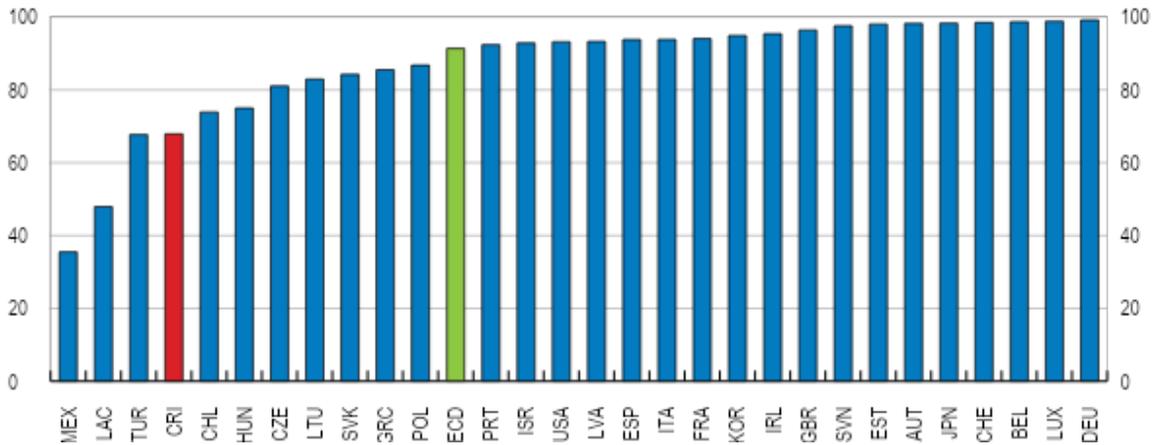
Respecto a lo indicado por la OCDE en su informe de estudios económicos Costa Rica 2020, “Algunas de las prioridades de política son mejorar la transparencia fortaleciendo el registro de créditos y asignar los créditos de banca para el desarrollo de manera más efectiva.” Tal y como se muestra en los siguientes gráficos, la inclusión financiera en Costa Rica se encuentra rezagada con respecto a otros países de la OCDE.

### La inclusión financiera en Costa Rica está rezagada con respecto a la OCDE



Fuente: World Bank Global Findex Database (2017). Tomado de Estudios Económicos de la OCDE: Costa Rica 2020

**B. Costa Rica está retrazada respecto a otros países de la OCDE**  
 % de mayores de 15 años con cuenta en institución financiera, 2017

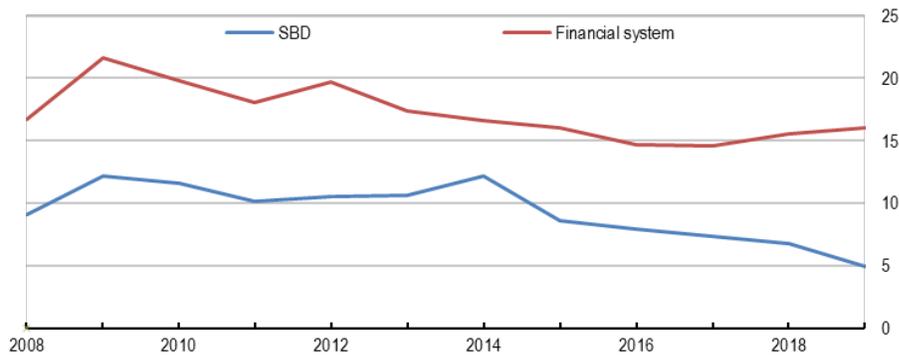


Fuente: World Bank Global Findex Database (2017). Tomado de Estudios Económicos de la OCDE: Costa Rica 2020

Según el Banco Central de Costa Rica en la Encuesta de Desempeño y Perspectiva Empresarial realizada en 2016, las PYMES que operan en el sector agrícola son menos respaldadas financieramente, aunque están sujetas constantemente al riesgo climático. Por lo anterior, el SBD surge como una opción para aumentar la inclusión financiera de las PYMES.

Datos de OCDE en Costa Rica, registran que el otorgamiento de créditos de bancos privados a microempresarios es limitado, lo cual es consecuencia de que las tasas de interés que los bancos privados cobran a las PYMES son más altas. Señalan que es posible aumentar el crédito de la banca para el desarrollo a las PYMES y así aliviar las condiciones financieras de éstas y mejorar sus condiciones financieras sin crear inestabilidad.

**El SBD otorga créditos subsidiados a sus beneficiarios**  
 Tasa de interés promedio de los préstamos, %



Fuente: Banco Central de Costa Rica, base de datos del Economic Outlook 107 de la OCDE y Sistema de Banca para el Desarrollo.

A partir de la intervención de la Defensoría de los Habitantes y tomando como base las acciones realizadas como parte del seguimiento a las recomendaciones emana-

das en el informe sobre el Sistema Banca para el Desarrollo, se identifican una serie de aspectos que se vinculan a una serie de estudios de la OCDE:

**Tabla 9.**

<b>Descripción de estudios de la OCDE</b>	<b>Hallazgos OCDE</b>	<b>Acción</b>
Pobreza y desigualdad	1. Desigualdad en materia de ingresos de las personas.	Puesta en práctica por parte del IMAS de la Estrategia de Modelo de Atención Integral, que considera la atención a las personas beneficiarias desde la dimensión familiar y el seguimiento al emprendimiento.
	2. Distribución equitativa del gasto social.	Coordinación del IMAS y el SDB con actores de cada proyecto de la matriz de proyectos 2020, para conjugar poblaciones e iniciar las coordinaciones.
	3. La pobreza sigue siendo alta a pesar del aumento de los programas sociales.	Se iniciaron trabajos conjuntos entre el IMAS y el SDB para determinar en qué puntos podrían las dos instituciones tener sinergias y sumar esfuerzos para la atención de los beneficiarios del programa que se encuentren en condición de pobreza.
	4. Mejora en la focalización de los programas de gastos sociales, centrándose en personas de bajos ingresos.	El SDB seguirá respondiendo a su mandato legal de utilizar los IDS como parámetros para la inclusión financiera.
Acceso al sistema financiero	1. Sistema de Banca para el Desarrollo, se debe cambiar el modelo, es difícil el acceso al financiamiento para las PYMES. Se debe impulsar la oferta y alcance de los créditos del SBD, por lo que una promoción en cultura de innovación y emprendimiento es importante para el crecimiento de las PYMES. Mejorar la divulgación de información del SBD. Fortalecer la asociación del SBD con Procomer y CINDE.	Realización de un estudio por parte del MEIC sobre las casas comerciales que ofrecen planes de crédito para la adquisición de bienes y servicios, en específico sobre la información que reciben los clientes a la hora de asumir estas deudas, en cuanto a las consecuencias de caer en morosidad.  Actualización de los datos relacionados con la identificación de los beneficiarios finales dentro del SBD por sexo, región y sector, los cuales pueden ser consultados en la página Web del SBD.

	<p>2. Acceso a productos financieros.</p>	<p>El SBD se comprometió a establecer una Contraloría de Servicios que pueda asumir como un ente fiscalizador sobre procesos, y esto dará una retroalimentación importante para la constante mejora.</p> <p>Por parte del SDB se crea un “Kit de herramientas” para mejorar las capacidades de las microfinancieras que por distintas razones no logran completar el proceso de acreditación ante el SBD.</p> <p>El SBD está trabajando en un proceso de sensibilización para mejorar tiempos de respuesta y disminuir requisitos. Se hará junto con el INA un taller de sensibilización.</p>
	<p>3. Existe disparidad y desigualdad en la inclusión financiera.</p>	<p>El SBD cuenta con el sistema de medición de indicadores de impacto que fue implementado y está operativo en la plataforma interna, éste se actualiza automáticamente cada mes.</p>
	<p>4. Al mejorar la inclusión financiera, tienden a mostrarse mejores resultados de desarrollo humano y menos pobreza.</p>	<p>En el caso del monitoreo, actualmente la colocación de crédito se realiza con reportes mensuales de los operadores financieros que realizan digitalmente al CIC de la SUGEF.</p>
	<p>5. El crédito se distribuye de manera desigual entre los hogares. Lo que hace es que cuando los consumidores de bajos ingresos tienen menos acceso al crédito, les resulta más difícil enfrentar la volatilidad de sus finanzas personales y mantener un nivel de consumo estable.</p>	<p>En el marco de la Agenda Nacional de Evaluación (ANE) del Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública 2019-2022, efectivamente se encuentra consignada la evaluación del Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD).</p>

## 9. Estudio de Brechas

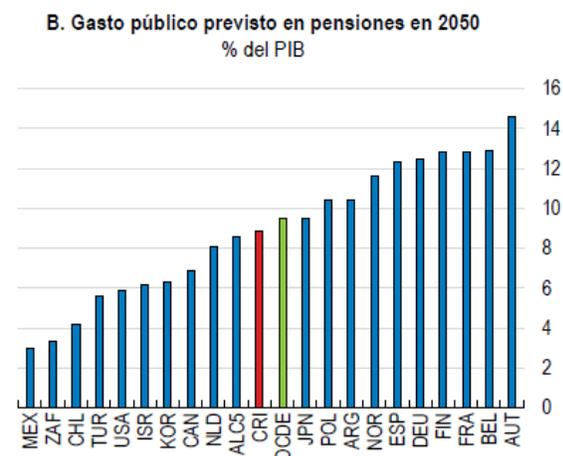
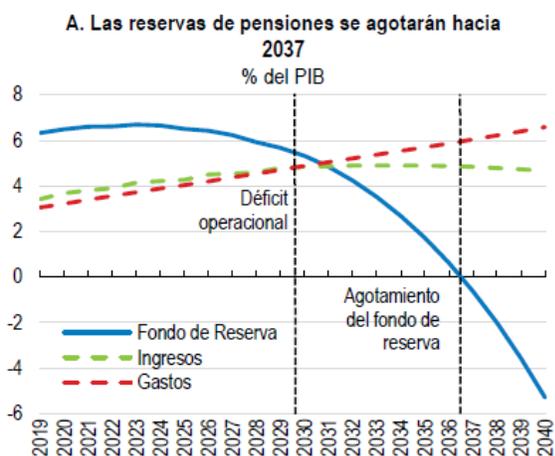
Con el propósito de identificar, a partir de la incorporación del país a la OCDE, la situación actual de Costa Rica, donde se encuentra hoy y cuánto camino se debe recorrer para llegar al menos al promedio de la OCDE en los diferentes temas, se procedió a efectuar un primer ejercicio de análisis de brechas entre Costa Rica y algunos países miembros de la OCDE; como base para los datos se tomó el Estudio de

Económicos de la OCDE Costa Rica de Julio del 2020.

### 9.1. Sistemas de pensiones

En relación con el sistema de pensiones, Costa Rica tiene los índices de calidad de vida más altos comparados con los estándares de la OCDE. Además, se destaca por la alta cobertura en salud; sin embargo, este sistema está llegando a la saturación, por lo que la CCSS procedió a realizar la reforma del IVM. La OCDE indica que “el

Gráfico 2



Fuente: OCDE.

sistema contributivo no genera suficientes recursos para ser sostenibles a mediano plazo”<sup>6</sup> y por ello se procedió a identificar dónde está Costa Rica en relación con el gasto público previsto en pensiones en 2050 como porcentaje del PIB.

A partir de los datos del gráfico 2, este Órgano Defensor, llevó a cabo un análisis en relación a las pensiones cuyos resultados se muestran en el gráfico 3, dando como resultado que Costa Rica se encuentra cerca del promedio de la OCDE.

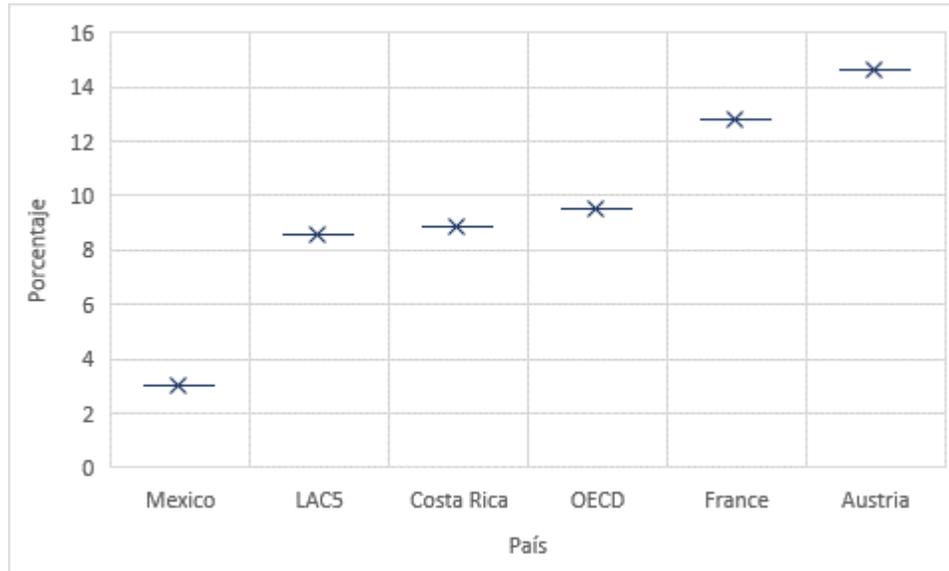
Sin embargo, esto es lo que planteó la Defensoría en la posición de la reforma

sobre el IVM, donde si no se hacen los cambios estructurales, el gasto estaría aumentando de manera tal que las finanzas públicas se podrían ver comprometidas. Además, la CCSS debería de pensar en la reducción de la informalidad, problema que representa la fuga de ingresos frescos de la contribución social, dato que para el tercer trimestre del 2021 fue del 45.8%.

<sup>6</sup> OCDE. *Estudio económico de Costa Rica 2022*. Pág. 61.

**Gráfico 3.**

Brechas del gasto público previsto en pensiones en 2050 % del PIB comparativo con Costa Rica y miembros de la OCDE.



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE. LAC5 corresponde al promedio de Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica y México.

## 9.2 PYMES

En relación con las PYMES, la Defensoría analizó lo indicado por la OCDE en relación con la cantidad de créditos y la tasa de interés. Se encontró que Costa Rica, en comparación con otros países de Latinoamérica, tiene más porcentaje de créditos para las PYMES; sin embargo, posee una tasa de interés mayor en comparación con los demás. (Gráfico 4)

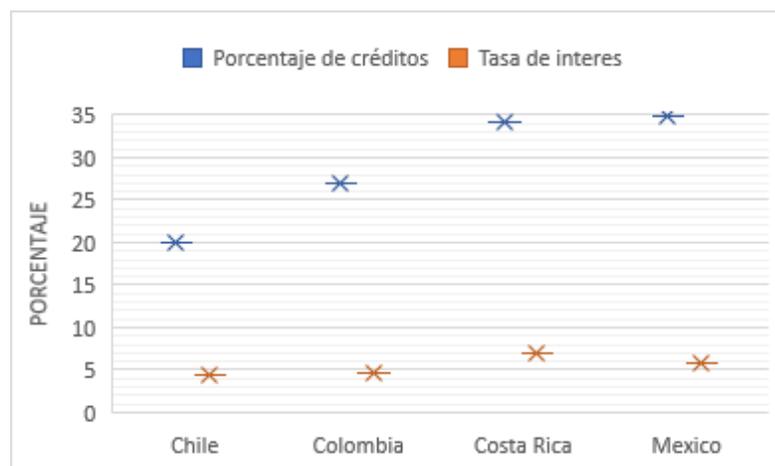
De acuerdo con el informe de la OCDE, una de las razones del aumento de la tasa de interés para el financiamiento, es que las empresas prefieren utilizar el método de la tarjeta de crédito (menos tramitología) para realizar las inversiones en lugar de ir a solicitar financiamiento crédito prendario u otro tipo de crédito (más barreras), los cuales tienen una tasa de interés menor.

Además, la mayoría de las microempresas se encuentran en el sector informal, por lo que se les dificulta obtener financiamiento

debido a la regulación o requisitos que se le presentan. Tal y como se observa en la tabla 10, la diferencia está alrededor de los 7 p.p (puntos porcentuales) entre la tasa de interés que se le presta a la PYMES y las grandes empresas; esto hace que los créditos para las PYMES sean caros y obstaculicen su crecimiento; realidad que provoca que la probabilidad de sobrevivencia de las PYMES sea menor con el transcurso de los años.

## Gráfico 4

Brecha entre Costa Rica y países de Latinoamérica de porcentaje de crédito y tasa de interés.



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE.

## Tabla 10

Tasas de interés del sistema financiero costarricense para las PYMES y las grandes empresas. Período 2019

Tasa de interés	2016	2017	2018	2019
PYMES	20.70%	21.70%	23.70%	24.90%
Empresas grandes	13.10%	14.80%	16.80%	18%
Margen	7.60%	6.90%	6.90%	6.90%

Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE

### 9.2. PYMES: TRAMITOLOGÍA, BARRERAS DE ENTRADA E INFORMALIDAD

Otro de los temas que se analizó fue las barreras de entrada para las empresas. Según la OCDE, los países miembros, en pro de la mejora para iniciar negocios y generar competencia en los mercados, buscan que la tramitología no se convierta en una barrera en la promoción de la competencia.

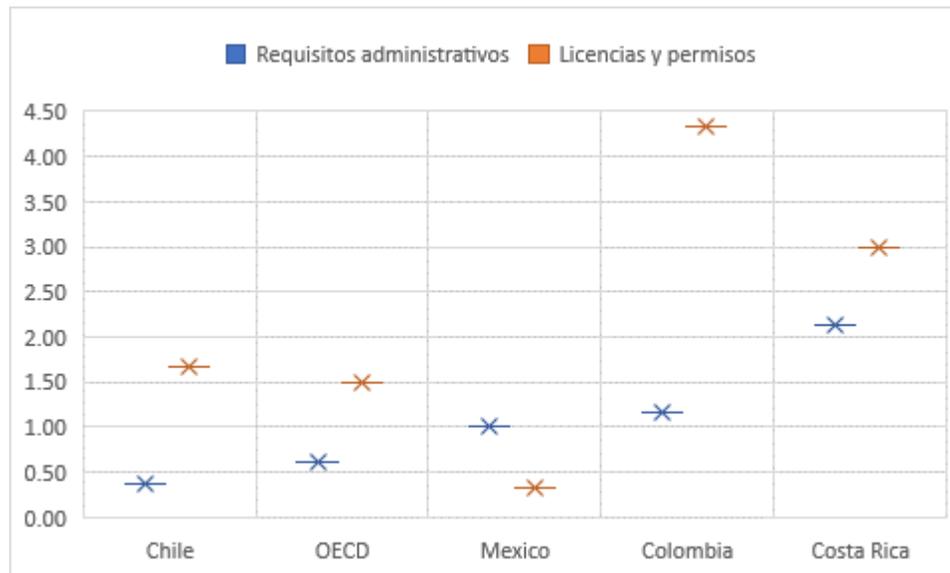
En el gráfico 4, se muestra la posición de Costa Rica en cuanto al cumplimiento de requisitos para hacer la apertura de una empresa de responsabilidad limitada y

propiedad personal, evidenciándose que el país se encuentra en el primer lugar en cuanto a cantidad de requisitos, por detrás del promedio de los miembros de la OCDE; es decir, observa la Defensoría que abrir una empresa conlleva altos requisitos, licencias, permisos y duración en tiempo.

Asimismo, en término de licencias y permisos, se encuentra en segundo lugar por detrás de países como Colombia, donde las empresas deben obtener más licencias y permisos para iniciar operaciones. Cabe destacar que los requisitos conllevan un costo, por lo cual se hace caro mantenerse en el ámbito de la formalidad.

## Gráfico 5

Brechas entre Costa Rica, OCDE y países de Latinoamérica, de requisitos, licencias y personas para abrir una empresa.



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE.

Entonces, para generar el ambiente de negocios, la incorporación de la formalidad es importante para el Gobierno, por lo que se deben aplicar políticas para ir avanzando hacia ello. (Gráfico 5).

### 9.3. PYMES Y DIGITALIZACIÓN

A las trabas mencionadas, se añade la digitalización en Costa Rica, medidas a través de un Índice de Desarrollo del Gobierno Digital, donde éste toma en cuenta la prestación de servicios en línea, conectividad de telecomunicaciones y capacidad humana.

Tal y como se evidencia en el gráfico 6, Costa Rica está por delante de México, pero muy lejos del promedio de la OCDE; por lo cual, a pesar de que el Estado esté incentivando el uso de la firma digital, aún son muy pocos lugares que pueden aplicar este método, según información solicitada por la Defensoría al Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT), el cual indica que a nivel general,

al 31 de mayo del 2021, solo el 7.6%<sup>7</sup> de la población de 18 años o más contaba con un certificado de firma digital.

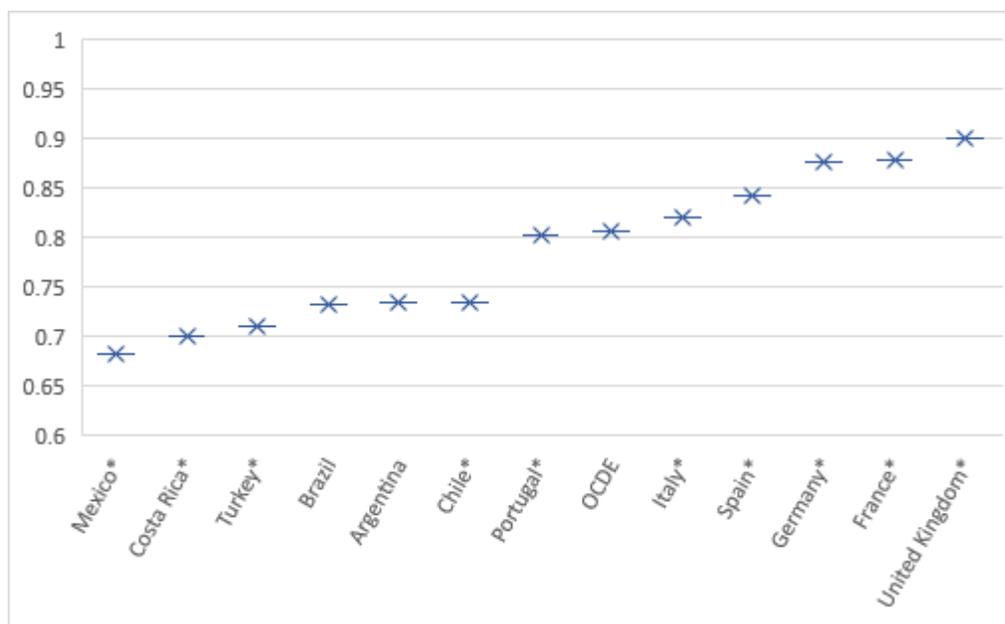
En conclusión, en temas de PYMES y digitalización del Estado, Costa Rica se encuentra por detrás de las mejores prácticas de la OCDE. La Defensoría tiene claro que el país ingresó en el 2021 y esta es una desventaja en relación con otros países que llevan más tiempo siendo miembros; sin embargo, estos temas han sido evidenciados por este Órgano Defensor mediante consultas, audiencias públicas, oficios y estudios, por lo que las recomendaciones de la OCDE vienen a reforzar lo dicho por esta Defensoría durante el período que se reporta a través de este informe anual.

Es así como la Defensoría de los Habitantes desea destacar que las brechas no se cerrarán en el corto plazo, pero sí es fundamental el avance en cada tema propuesto por la OCDE, así como dar pasos en legislación digital y en la coordinación

<sup>7</sup> Oficio de MICITT, MICITT-DGD-OF-084-2021, del 28 de junio del 2021.

## Gráfico 6

Índice de desarrollo del gobierno digital., 0 a 1 (mejor), 2018.



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE.

\*Nota: Países miembros de la OCDE.

La OCDE es el promedio de los miembros excepto de Costa Rica.

entre instituciones, lo cual sería beneficioso para el país, logrando un impacto significativo en la calidad de vida de la población.

### II- La visión OCDE desde Calidad de Vida y atención de la salud

En la descripción de estudios de la OCDE, en el apartado del tema de salud, esta Organización ha identificado como hallazgo el ítem denominado "Protección para las personas habitantes en temas de salud". En su Estudio del año 2018 señala que, si bien se ha visto una reducción de la desigualdad en el acceso al sistema de salud costarricense, la producción hospitalaria diaria promedio o la cantidad de visitas ambulatorias por profesional han disminuido, así como también, el hecho que las personas usuarias enfrentan tiempos de espera excesivamente largos.

Con el advenimiento de la emergencia sanitaria por COVID, el acceso al derecho de la salud se convierte en una prioridad

a nivel mundial; esto impacta la capacidad de respuesta del sistema sanitario en general. Tanto las listas de espera y el acceso a los servicios de salud, los estados han debido enfrentar la atención de la pandemia y la estrategia de vacunación, elemento que ha sido priorizado por esta Defensoría como tema a ser monitoreado. Paralelamente, se ha dado seguimiento al impacto de dicha emergencia sanitaria en la salud mental, en la prestación de los servicios de salud en los centros penitenciarios, así como en el control sanitario en los aeropuertos internacionales.

#### 1. OCDE y Covid -19

La OCDE no ha realizado comentarios puntuales respecto de la estrategia de vacunación contra la covid-19 de Costa Rica, que ha sido, por el contrario, el énfasis que esta Defensoría respecto al tema de la emergencia sanitaria por la pandemia.

En 2020 la OCDE le señaló al país que “Costa Rica hace lo correcto al centrar sus esfuerzos en combatir la crisis sanitaria, social y económica causada por la pandemia de Covid-19 con oportunas medidas de confinamiento y ayudas económicas innovadoras y bien dirigidas a los más afectados por la crisis. Una vez haya pasado lo peor y la recuperación esté en marcha, será crucial estabilizar las cuentas públicas y mejorar la eficiencia del gasto a fin de mantener los logros económicos y sociales cosechados en los últimos años, concluye el nuevo informe de la OCDE.”<sup>8</sup>

La Caja Costarricense de Seguro Social ha realizado un esfuerzo en atender el impacto de la pandemia y a la vez intentar dar continuidad a los servicios regulares, siendo que la salud de las personas enfermas con coronavirus es una prioridad, pero igualmente debe serlo la de pacientes con otras patologías a los que el sistema de salud tiene el mismo deber ético y legal de atender.

Para la respectiva asignación de recursos, la valoración de la gravedad de los casos ha contado con criterios de priorización eminentemente clínicos, contemplando medidas excepcionales, precisamente por el estado de necesidad a que enfrenta la emergencia al sistema sanitario en su conjunto.

Para el año 2021, la OCDE destacó la labor de Costa Rica respecto de su desempeño de frente a la pandemia al señalar que “Costa Rica logró contener el brote de COVID-19 en los primeros meses de la pandemia, pero el progreso en la vacunación ha sido lento.” Con esto último coincide esta Defensoría.<sup>9</sup>

La OCDE señaló que “Un virus en una pandemia mundial no discrimina entre

ricos y pobres, pero el acceso desigual a las vacunas conduce a la discriminación en la protección.”<sup>10</sup> También, en este sentido coincide esta Defensoría, motivo por el cual el énfasis de la estrategia de defensa del derecho a la salud respecto de esta cuestión ha sido la vigilancia del respeto de las campañas de vacunación de conformidad con los grupos de prioridad establecidos por el Ministerio de Salud y, por otro lado, evaluar la equidad en la aplicación de vacunas entre las distintas regiones y grupos de población prioritarios.

En el caso de Costa Rica, como ya se desarrolló en el apartado de los ODS, Meta 3.8 sobre cobertura sanitaria universal y acceso a vacunas seguras, eficaces, asequibles y de calidad para todos, el modelo de priorización de grupos de población para la aplicación de la vacuna para Covid-19, respondió a criterios técnicos-epidemiológicos. En este sentido se señaló que el “Estado costarricense a través de sus instituciones debe garantizar el respeto a los mismos, en un marco de total transparencia y rendición de cuentas. La Defensoría de los Habitantes como órgano de control de legalidad ha velado por el cumplimiento del mismo y su estricto apego a los criterios científicos establecidos por las autoridades sanitarias.”

Si bien es cierto esta Defensoría constató por medio de un acercamiento con la Auditoría de la CCSS una serie de vicios, tal y como se mencionó en el apartado de los ODS, como lo son incumplimientos, errores y debilidades en la aplicación de la vacuna, que van desde la necesidad de optimizar la capacidad operativa del proceso de inmunización en la CCSS, en temas tales como: planificación, capacidad instalada, dispersión geográfica, partes interesadas y de comunicación, los cuales requieren mayor evaluación y ajuste de cara a una toma de decisiones oportuna, como parte de la gestión del proceso de inmunización contra el Covid-19.

<sup>8</sup> <https://www.oecd.org/costarica/costa-rica-la-ocde-considera-crucial-estabilizarlas-cuentas-publicas-una-vez-que-se-afiance-la-recuperacion-tras-la-cri-sis-del-covid-19.htm>

<sup>9</sup> <https://www.oecd.org/centrodemexico/medios/NOTA%20DE%20PAIS%20COSTA%20RICA.pdf>

<sup>10</sup> <https://www.oecd.org/coronavirus/en/vaccines>

Además, los sistemas de control de la jornada de vacunación requieren fortalecer la gobernanza de datos, de forma tal que la información apoye la estrategia, el logro de los objetivos institucionales del proceso de inmunización contra el Covid-19 y la toma de decisiones en procura de corregir desviaciones en el proceso y fortalecer la rendición de cuentas.<sup>11</sup>

La garantía de un acceso a las vacunas de manera equitativa en la población el monitoreo constantes por parte de este Defensoría, logrando constatar que la vacunación contra el COVID-19 a nivel institucional no se ha realizado de una manera uniforme. Como se ha planteado anteriormente “existen áreas de salud en las cuales se ha iniciado la vacunación de los grupos más avanzados, mientras que en otras unidades se observó que apenas aplican la vacuna a los primeros grupos. Para el primer trimestre del año 2021 a nivel nacional, si bien el país tenía un avance promedio en la aplicación de segunda dosis (según la población objetivo) de 36,9%, los rangos entre regiones varían”.

Las limitaciones enfrentadas por las regionales de vacunación, relacionadas principalmente con la disponibilidad de recurso humano, aunado a las diferencias identificadas en el avance de la inmunización se suma a las áreas de mejora al plan de comunicación, debido a la persistente desinformación en la población, como ya fue anteriormente señalado.

## 2. OCDE y Salud Mental

La OCDE ha señalado con ocasión de la Pandemia del Covid-19 que su impacto en la salud mental ha sido enorme, con una prevalencia de ansiedad y depresión de más del doble de los niveles observados antes de la crisis en la mayoría de los países de la organización.<sup>12</sup>

11 Contraloría General de la República. INFORME DFOE-BIS-IF-0009-2021 28 de setiembre, 2021

12 <https://www.oecd.org/health/covid-19-pandemic-underlines-need-to-strengthen-resilience-of-health-systems-says-oecd.htm>

Esta Defensoría ha puesto especial énfasis en materia de Salud Mental, tanto en lo referente al seguimiento a la Política Nacional de Salud Mental 2012-2021, como en la particularidad del impacto de la emergencia sanitaria vivida por el COVID-19.

Con la aprobación de la Política Nacional de Salud Mental 2012-2021 en el año 2012, se alcanza un importante avance en los compromisos país respecto en la instalación progresiva del comunitario en la atención de pacientes psiquiátricos, superando el paradigma de atención cerrada y manicomial. Con la emergencia sanitaria por COVID-19, estos procesos se vieron afectados, como ya se señaló, “sobre todo porque una importante parte de los servicios de internamiento hospitalario se vieron reducidos para dar lugar a la atención de pacientes con complicaciones por Covid-19 que requería internamiento.”

La emergencia sanitaria ha constituido un punto de inflexión en la preparación para las emergencias sanitarias y la inversión en servicios públicos vitales, así como en la garantía de los derechos laborales en todos los niveles. Sin embargo, si se habla de salud integral, la salud mental es un componente esencial en la vivencia de una buena calidad de vida. Al respecto la OMS establece que “La salud es un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades”. Consecuentemente debe entenderse que la salud mental va más allá de la ausencia de trastornos o discapacidades mentales, sino con un equilibrio, estabilidad y bienestar psicoemocionales.

Por su parte, la Comisión Nacional de Salud Mental establece que “La Salud Mental se entiende como un proceso de bienestar y desempeño personal y colectivo caracterizado por la autorrealización, la autoestima, la autonomía, la capacidad para responder a las demandas de la vida en diversos contextos: familiares, comunita-

rios, académicos, laborales y disfrutar de la vida en armonía con el ambiente". Es por ello que velar por un entorno favorable para una buena salud mental, entraña particularmente el ámbito laboral, y esto impacta la posibilidad de un trabajo en condiciones dignas.

Tal y como ha señalado la OCDE, el impacto a nivel de salud mental a partir de la vivencia de la pandemia, llama la atención sobre la necesidad de priorizar acciones, tanto a nivel preventivo, como en la atención de los altos índices de depresión y ansiedad, como ya se ha apuntado a partir de los estudios realizados a nivel nacional. La academia ha tenido un rol preponderante para la comprensión de este impacto, con aproximaciones hacia la población en general, así como en el funcionariado que atiende la emergencia sanitaria. Ciertamente la priorización de la atención a la pandemia ha sido una acción acertada; sin embargo, se hace necesario volver los ojos al impacto que, a nivel de salud mental, ha generado este tiempo de pandemia, incorporando los resultados de los estudios realizados, así como promoviendo la realización de nuevas aproximaciones diagnósticas de la realidad país a nivel de salud mental post-pandemia. La defensoría insta a las autoridades a no "engavetar" estos estudios, sino que se promuevan acciones con un enfoque de salud integral, que incluya prevención y promoción como ejes de trabajo.

### 3. Atención de la pandemia en centros penitenciarios.

Es de intervención cotidiana para la Defensoría de los Habitantes, la puesta en ejecución de acciones que contribuyan a un mejoramiento integral de las falencias y fragilidades que el sistema de atención en salud del sistema penitenciario nacional presenta, y que aunado a la urgencia que se derivó de la pandemia, demandó acciones directas y asertivas para garantizar el disfrute pleno del derecho por parte de

la población privada de libertad. De las investigaciones realizadas por la Defensoría de los Habitantes se ha concluido que -en condiciones ordinarias- el sistema de atención de la salud del sistema penitenciario nacional, presentaba serias debilidades que constituían oportunidades urgentes de mejora y que enfrentando la enfermedad del COVID-19, el entorno de atención se visualiza más fragmentado y con mayores requerimientos materiales y de recursos humanos para la atención de las personas.

En este sentido, la priorización en la asignación de recursos fue determinante para garantizar la atención de las personas con COVID -19, pero también aquellos que enfrentaban otras enfermedades crónicas o emergentes y que requerían atención médica. La impronta que trajo la pandemia acentuó la incapacidad resolutoria del Sistema penitenciario nacional.

### 4. Listas de espera

Como se ha mencionado, en el ítem "Protección para las personas habitantes en temas de salud", el estudio de OCDE para el año 2018 ha señalado los tiempos de espera como excesivamente largos en nuestro país. Este tema fue identificado como una de las prioridades del país en tema de salud, siendo un desafío mantener el control del gasto mientras se reducen los tiempos de espera.

Al respecto, Lo que se ha manifestado en el capítulo de los ODS de este Informe, en relación con el tema de Listas de Espera, igual se aplica en lo identificado por la OCDE sobre el acceso al sistema de salud en términos de los largos tiempos de espera que sufren los habitantes para que se les concrete el derecho a la atención oportuna en salud. Ya se dijo en dicho capítulo lo siguiente:

"Se tiene claro que no existe sistema de salud en el mundo que no enfrente listas de espera, ya que estas se originan en un desbalance entre la oferta y la demanda,

toda vez que las demandas en materia de salud son prácticamente infinitas, y están permeadas por diferentes factores.

La CCSS, como el principal ente prestador de servicios de atención de la salud, ha enfrentado por años este problema. Ante esta situación la DHR desde el 2019 asumió el compromiso de construir una estrategia de defensa de los Derechos Humanos de la población ante este fenómeno.

En este sentido se estableció una mesa de alto nivel que definió como punto de partida los siguientes temas:

- Evolución del plan de acción de la CCSS en el tema de listas de espera en los servicios de consulta externa, procedimientos y cirugías
- Plan de Rompimiento de Redes (RIPSS)
- Evolución de las brechas por especialidad médica,
- Portafolio de inversión en equipamiento e infraestructura,
- Campaña contra el ausentismo en las citas
- Fortalecimiento del rol del MINSA como ente rector para determinar el efecto de cada uno de ellos en la mejora en la prestación del servicio y el impacto en la realización del derecho a la salud.

Con los temas mencionados y la documentación que le acompaña, se tenía una línea base para el año 2020 para evaluar el progreso de la gestión de Listas de Espera, que la CCSS ha identificado como "Plan para la Atención Oportuna de las Personas"

Sin embargo, a causa de la pandemia de la COVID 19 y, partir del mes de marzo del 2020, la CCSS dedicó la mayor parte de sus esfuerzos a prepararse para hacerle frente a esta enfermedad, tomando la decisión de atender principalmente solo casos oncológicos, emergencias y prioritarios, can-

celando con ello procedimientos y cirugías electivas de todas las demás patologías. Asimismo, también, a fin de evitar contagios, canceló citas presenciales de consulta externa y comenzó a otorgarlas en la medida de sus posibilidades vía teléfono o por videollamadas.

A marzo del 2021 la Defensoría elaboró, con información proporcionada por la CCSS, un estado de situación de TIEMPOS de espera en cirugías, consulta externa y procedimientos en la CCSS, evidenciándose lo siguiente:

Consulta externa: aumentó el plazo en días por consultas pasando de 151 días en diciembre 2019 a 157 días de espera promedio en diciembre de 2020.

Procedimientos: Para Procedimientos el plazo promedio de espera en días fue para diciembre del 2019 de 142 días, en diciembre de 2020 de 116 días y con la información adicional a diciembre 2021 de que los procedimientos estaban a un promedio 134 días.

Cirugías: El área quirúrgica pasó de una espera de 341 días en diciembre 2019 a un promedio de espera de 495 días al cierre de 2020, y a diciembre del 2021, un promedio de 594 días siendo esta última la más afectada.

Algunas acciones planificadas por la CCSS para atender el tema de los tiempos de espera incrementados por la pandemia COVID 19, -a lo que la Defensoría ha dado seguimiento mediante la solicitud de informes-, se encuentran:

Atención de patologías y procedimientos no postergables; instauración de medios alternativos de atención (virtual, telefónico) combinado con atenciones presenciales; estrategia de desescalada de camas Covid 19, para recuperar capacidad instalada para una programación mayor de cirugías electivas de bajo riesgo; continuidad en la depuración de las listas.

Adicionalmente la institución mantuvo durante el 2020 entre otras, las siguientes estrategias adicionales: -Mejora de los sistemas y calidad de la información en listas de espera; -Gestión de salas quirúrgicas, -Disminución del Ausentismo - Recordatorio de citas y cirugías, - nuevo equipamiento que permite aumentar la producción y reducir riesgos,- Nueva Infraestructura y mejora en la existente (reforzamiento del primer nivel de atención, aumento de capacidad en hospitales nacionales, regionales y periféricos) – Fortalecimiento en el equipamiento en general de los Hospitales y Áreas de Salud. -Dotación y formación de médicos asistentes especialistas: Durante el año 2019 se doto de nuevos especialistas en servicio social obligatorio un total de 179 profesionales, en 2020 se doto de 203 profesionales, y en 2021 se han distribuido 57 profesionales a las distintas redes de servicios. Además, ingresaron a contrato de retribución 106 especialistas en 2019, 154 en 2020 y 101 durante este año. -Gestión en Red de Servicios de Salud , -Gestión de camas hospitalarias; -Ambulatorización: El aumento de los procedimientos ambulatorios a nivel nacional. -Fortalecimiento de la red de telesalud: -Grupos gestores de lista de espera. - Plan para la Adaptación y Recuperación de los Servicios ante la Pandemia por COVID19, para dar reactivación progresiva y gradual de los servicios que incluye no solo los servicios esenciales de salud y pensiones, sino que también incluye los servicios financieros. “

### 5. Salud y COVID 19: control sanitario en los aeropuertos internacionales

En relación con el Ítem Salud y COVID 19 a que hace alusión la OCDE, la Defensoría estuvo dando seguimiento a las acciones realizadas por las autoridades de salud en términos de control sanitario en los aeropuertos internacionales. Sobre el particular se indicó lo siguiente:

El informe del Estado de la Nación del año 2021<sup>13</sup>, realiza un análisis del papel que

juega la actividad del turismo respecto de la propagación del virus SARS-CoV-2 señalando:

Costa Rica reabrió las puertas al turismo internacional en noviembre y tuvo su temporada alta usual en los cuatro primeros meses de 2021. El análisis efectuado sugiere que los destinos turísticos se distinguen por tener una elevada incidencia relativa de covid-19 y, especialmente, por el importante aumento de ésta en febrero y marzo de 2021.

La mayor incidencia de covid-19 en los destinos turísticos a principios de 2021 creció dramáticamente en febrero y, especialmente, en marzo, hasta llegar a 2,7 en la Semana Santa.

La apertura de fronteras con la entrada de tanto turistas internacionales como de ciudadanos costarricenses que visitaron otros países pudo, por tanto, ser el detonante de esta cadena de eventos epidémicos.

Sobre este tema la Organización Mundial de la Salud (OMS), dispuso en su Reglamento Sanitario Internacional medidas sanitarias para el COVID-19, (Decreto Ejecutivo N° 34038, norma de rango supranacional), entre las que se encuentran las siguientes:

“...Artículo 23 Medidas sanitarias a la llegada o la salida

1. Sin perjuicio de los acuerdos internacionales aplicables y de lo dispuesto en los artículos pertinentes del presente Reglamento, un Estado Parte podrá exigir, con fines de salud pública, a la llegada o la salida:

a) a los viajeros:

...

i) información sobre su destino para poder tomar contacto con ellos;

ii) información sobre su itinerario, para averiguar si han estado en una zona afectada o sus proximidades, o sobre otros posibles contactos con una infección o contaminación antes de la llegada, así como el examen de los documentos sanitarios de los viajeros que prescriba el presente Reglamento; y/o

iii) un examen médico no invasivo lo menos intrusivo posible que permita lograr el objetivo de salud pública;

b) la inspección de equipajes, cargas, contenedores, medios de transporte, mercancías, paquetes postales y restos humanos.

2. Sobre la base de las pruebas obtenidas mediante las medidas previstas en el párrafo 1 del presente artículo, o por otros medios, sobre la existencia de un riesgo para la salud pública, los Estados Partes podrán aplicar medidas adicionales de salud de conformidad con el presente Reglamento, en particular en relación con viajeros sospechosos o afectados, según el caso, el examen médico lo menos intrusivo e invasivo posible que permita lograr el objetivo de salud pública consistente en prevenir la propagación internacional de enfermedades.

3. No se realizará ningún examen médico ni se procederá a ninguna vacunación ni se adoptará ninguna medida profiláctica ni sanitaria en virtud del presente Reglamento sin el consentimiento informado previo y explícito del viajero o de sus padres o tutores, con la salvedad de lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 31, y de conformidad con la legislación y las obligaciones internacionales del Estado Parte.

4. Los viajeros que deban ser vacunados o recibir medidas profilácticas en virtud del presente Reglamento, o sus padres o tutores, serán informados de los posibles riesgos relacionados con la vacunación o la no vacunación y con la aplicación o no aplicación de medidas profilácticas de conformidad con la legislación y las obligaciones internacionales del Estado Parte. Los Estados Partes informarán al personal médico de estos requisitos de conformidad con su respectiva legislación.

5. Sólo se llevarán a cabo exámenes médicos o se someterá a los viajeros a protocolos médicos, vacunas u otras medidas profilácticas que entrañen un riesgo de transmisión de enfermedades si ello se hace de conformidad con normas de seguridad reconocidas nacionalmente o internacionalmente para reducir al mínimo ese riesgo.

Artículo 31 Medidas sanitarias relacionadas con la entrada de viajeros

(...) 2. Si un viajero al que un Estado Parte puede exigir un examen médico, la vacunación u otras medidas profilácticas de conformidad con el párrafo 1 del presente artículo no da su consentimiento para tales medidas o se niega a facilitar la información o los documentos a que hace referencia el párrafo 1 (a) del artículo 23, el Estado Parte de que se trate podrá denegar, de conformidad con los artículos 32, 42 y 45, la entrada de ese viajero. Si hay pruebas de un riesgo inminente para la salud pública, el Estado Parte, de conformidad con su legislación nacional y en la medida necesaria para controlar ese riesgo, podrá obligar al viajero, con arreglo al párrafo 3 del artículo 23, a someterse a lo siguiente:

a) el examen médico lo menos invasivo e intrusivo posible que permita lograr el objetivo de salud pública;

b) la vacunación u otra medida profiláctica; o bien

c) otras medidas sanitarias reconocidas que impidan o controlen la propagación de la enfermedad, con inclusión del aislamiento, la cuarentena o el sometimiento del viajero a observación de salud pública.

Sobre el tema particular de pasajeros que ingresan a Costa Rica, existen los Lineamientos Generales para el Ingreso de Pasajeros a Costa Rica por la Vía Aérea, Marítima y Terrestre en el Contexto de Emergencia Nacional por COVID-19 (LS-VG-006) del 5 de noviembre de 2021 del Ministerio de Salud, los que definen las medidas sanitarias que debe cumplir toda persona, nacional o extranjera, que ingrese al territorio costarricense por la vía aérea, marítima o terrestre.

La aplicación de este Lineamiento forma parte integral de las acciones preventivas y de mitigación dictadas por el Ministerio de Salud para la atención de la alerta por COVID-19.

En este lineamiento se disponen los requisitos tanto para los nacionales como para extranjeros que ingresen de forma aérea, marítima o terrestre en particular sobre el seguro de viaje, la detección de casos sospechosos y la orden sanitaria para aislamiento si fuera necesario.

Particularmente, existe un protocolo específico creado para el Aeropuerto Daniel Oduber, (Protocolo para la operación paulatina del Aeropuerto Internacional Daniel Oduber Quirós durante la pandemia por COVID-19 posterior a la apertura de fronteras ( MRLB-02 ) del Ministerio de Salud, el MOPT y la Dirección General de Aviación Civil, del 17 de diciembre de 2020), que en su revisión contiene prácticamente las mismas medidas de seguridad para prevenir el contagio del virus: (distanciamiento, lavado de manos, alcohol en gel, uso de mascarillas,)

En el caso que detecten casos recurrentes de personas en el sector de llegadas internacionales generando aglomeraciones o

incumplimiento las medidas sanitarias dispuestas en los protocolos, han previsto que se debe solicitar al Ministerio de Salud la intervención para la emisión de una Orden Sanitaria para el cumplimiento de las medidas sanitarias definidas por ese ente a las personas que estén ejerciendo las actividades señaladas en este procedimiento.

Lo anterior deberá y podrá aplicarse a cualquier establecimiento en que se generen aglomeraciones, con base en los lineamientos emitidos por el Ministerio de Salud, así como su Ley General de Salud.

De la anterior normativa, se concluye que existe normativa vigente para imponer restricciones a las personas viajeras por cualquiera de los puertos de ingreso al país que ofrece fundamento a las medidas sanitarias para la prevención y control del covid-19, sobre todo que, desde el punto de vista epidemiológico, se valora que el turismo se comporta como una actividad de especial riesgo de transmisión.

Tal y como se aprecia de lo indicado anteriormente, existe ya un procedimiento establecido para la vigilancia de las medidas sanitarias determinadas por el Ministerio de Salud para minimizar el contagio por el virus SARS-CoV-2, las cuales son vigiladas expresamente por dos funcionarias de este, destacadas permanentemente en el Aeropuerto Juan Santamaría, en coordinación con el Gestor de este aeropuerto.

Así las cosas, se considera que las autoridades del Ministerio de Salud han actuado de conformidad con los lineamientos institucionales, y han estado vigilantes de tener personal exclusivo in situ, ejerciendo su función de vigilancia y prevención de la salud, específicamente las medidas determinadas para evitar el contagio del virus.

Aunado a lo anterior, se reconoce la complejidad de la atención en términos principalmente de distanciamiento dada la infraestructura del aeropuerto y las limitaciones de Migración y Extranjería para

poder atender la cantidad de pasajeros que se reciben y que egresan del país en vuelos de gran envergadura, como los europeos principalmente.







 (506) 4000-8500

 [defensoria@dhr.go.cr](mailto:defensoria@dhr.go.cr)

 [www.dhr.go.cr](http://www.dhr.go.cr)

 686-1005,  
Barrio México-Costa Rica

 Defensoría de los Habitantes

\*\*\*\*\*

#### Oficinas Regionales

Limón: (506) 2758-0789

Ciudad Neily: (506) 2783-2640

Liberia: (506) 2666-3837

Pérez Zeledón: (506) 2770-6454

Puntarenas: (506) 2661-6107

San Carlos: (506) 2460-9313