

INFORME ANUAL
DE LABORES
2018-2019



Voces de las y los habitantes

Doña. Luz, puede llevar a su hijo con discapacidad para que continúe con su tratamiento; "gracias a su intervención, mi hijo logró el seguro por el estado, mientras se resuelve su situación migratoria"

Doña. Rosa puede sobrellevar hoy la enfermedad de su esposo; "gracias a la Defensoría se me incluyó en el programa Puente al Desarrollo"

Doña. Jennifer está alcanzando sus sueños; "quisiera darles el agradecimiento por la atención brindada hoy por fin logre retirar el documento de vital importancia para el trámite que deseo realizar para el préstamo en CONAPE y así poder empezar el curso en la UCR"

Doña. Johanna, ya no siente temor por los aguaceros; "gracias a sus gestiones, la Municipalidad gestionó la limpieza de las alcantarillas al frente de mi vivienda"

Doña. Sonia recibió la diferencia de pago de la CCSS por incapacidad; "agradezco la forma profesional y eficiente de resolver mi caso"

A Doña. Grace se le quitó un peso de encima ya que se le resolvió el trámite de pago de sus prestaciones "de no ser por la Defensoría, no habría recibido el pago"

Doña. Ana Julieta llamó muy contenta al momento que se le restableció el servicio de agua; "escuche, escuche por fin tengo agua, muchas gracias Defensoría"

Doña. Regina y sus vecinos se sienten seguros; "por intervención de la Defensoría el ICE cambió las luminarias del barrio"

Doña. Karen, puede dormir tranquila "hoy ... es un día inolvidable para mí, he recibido la respuesta formal de parte de la CCSS de la condonación de esa deuda"

Doña Heidi: Agradezco la intervención de la Defensoría, nos ayuda mucho la intervención de la Defensoría, porque hay una creencia de que los procesos con el Estado son muy complicados y tediosos, el acompañamiento de ustedes nos ayuda a tener confianza y a que sean más efectivos.

Don Carlos: Gracias, sé muy bien que el apoyo de ustedes, los de la Defensoría fue importante para lograr tener el convenio firmado del MEP con JAPDEVA, para disponer del terreno y lograr mejoras en la Escuela de Barra del Tortuguero. Llevámanos un año esperando la firma de ese convenio.



Indice General

Tabla de Abreviaturas	iii
Introducción	1

CAPÍTULO 1

Defensoría de los Habitantes: derechos humanos, democracia y Agenda 2030	5
1.1 Derechos humanos, Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y Agenda 2030	5
1.2 Derechos humanos: fundamento jurídico, obligaciones y características	8
1.3 Derechos Humanos y democracia	10
1.4 Derechos humanos, funcionamiento del sector público y la visión 2019-2023 de la Defensoría de los Habitantes	11
1.4.1 Pobreza	12
1.4.2 Discriminación, polarización y exclusión social	15
1.4.3 Institucionalidad democrática y legitimidad	16
1.5 Análisis Estadístico	17

CAPÍTULO 2

2.1 Sociedades Pácificas	23
2.1.1 Promoción de una cultura de paz	24
2.1.2 Prevención de la violencia	26
2.1.3. Política Criminal	35
2.1.4 Ciudades y comunidades seguras, inclusivas y resilientes	42
2.1.5 Migración segura	50
2.1.6 Atención prioritaria a la Provincia de Limón	57
2.2. Sociedades Justas	61
2.2.1 Acceso a la información y trato ciudadano	61



2.2.2 Acceso a la justicia y dilación	65
2.2.3 Acceso a leyes y políticas para una mayor igualdad	70
2.2.4 Identidad jurídica	77
2.2.5 Acceso a la educación y su calidad	81
2.2.6 Acceso a ecosistemas saludables y sostenibles	90
2.2.7 Acceso a derechos laborales	95
2.3. Sociedades Inclusivas	101
2.3.1 Instituciones eficaces y transparentes	101
2.3.2 Instituciones políticas para la reducción de la pobreza	107
2.3.3 Acceso a la seguridad social	107
2.3.4 Acceso a la atención en salud	110
2.3.5 Inclusión Política, Social y Rural	120
2.3.6 Proyectos de Investigación del Programa Pobreza y Exclusión 2018-2019	124
2.3.7 Promoción de la ciudadanía e inclusión social	126
2.3.8 Políticas migratorias eficientes para la protección de derechos	129
2.3.9 Paridad y liderazgo de mujeres: un asunto de la democracia.	133
2.3.10 Política económica y de desarrollo.	136
2.3.11 Cumplimiento de las recomendaciones de las investigaciones 2017-2018	141
2.3.12 Cumplimiento de las recomendaciones de las investigaciones 2017-2018	141

CAPÍTULO 3

Resultados de la gestión administrativa-financiera, de asesoría jurídica, de los asuntos internacionales. de la Contraloría de Servicios y de la planificación institucional	151
3.1 Dirección de Asuntos Jurídicos	151
3.2 Dirección Administrativa-Financiera	160
3.3 Unidad de Asuntos Internacionales	167
3.4 Planificación Institucional	168
3.5 Contraloría de Servicios	171

Anexo

Criterios de Proyectos de Ley Emitidos	173
----------------------------------------	-----



Tabla de Abreviaturas

A

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AMPR	Áreas Marinas de Pesca Responsable
ARESEP	Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos
ASADA	Asociaciones Administradoras de acueductos y alcantarillados
AYA	Acueductos y Alcantarillados

B

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

C

CAI	Centro de Atención Institucional
CAPEMCO	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
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
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
COLYPRO	Colegio de Licenciados y Profesores
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
CNE	Comisión Nacional de Emergencia
COREDES	Consejo Regional de Desarrollo de la Región Brunca
CORTE IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CTP	Consejo de Transporte Público

D

DAEC	Dirección de Asuntos Económicos
DCGA	Dirección de Control Gestión Administrativa
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

E

EBAIS	Equipos básicos de atención integral en Salud
EDUS	Expediente Digital Único en Salud
ENAO	Encuesta Nacional de Hogares
EPD	Estrategia Puente al Desarrollo
EPU	Examen Periódico Universal

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	Fertilización 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)

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

L

LGBTI	Gays, Lesbianas, Bisexuales, Transgénero, Transexuales, Travestis e Intersex
LGME	Ley General de Migración y Extranjería

M

MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MEP	Ministerio de Educación Pública
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
PLANОВI	Plan Nacional para la Atención y la Prevención de la Violencia Intrafamiliar
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PONADIS	Política Nacional de Discapacidad

R

RECOPE	Refinadora Costarricense de Petróleo
REDCUDI	Red Nacional de Cuido
RIT	Red Institucional de Transparencia de la Defensoría de los Habitantes de la República
RNC	Régimen no Contributivo de Pensiones

S

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
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
V	
VIH	Virus de Inmunodeficiencia Humana



Introducción

La Agenda 2030 reconoce el papel central de las instituciones eficaces, responsables y transparentes para contribuir a sociedades pacíficas, justas e inclusivas en el contexto del desarrollo sostenible. Un estado de derecho supone el respeto por los derechos humanos y es un componente ineludible para lograr las aspiraciones de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Un elemento central de un estado democrático y apegado a los derechos humanos son los principios del buen gobierno, según los cuales los estados deben garantizar que los servicios públicos se proporcionen de manera eficaz, responsable y transparente, y que las instituciones que brindan estos servicios sean inclusivas, participativas y representativas. Estos principios de buen gobierno se capturan en las metas 16.6 y 16.7¹ de los ODS. Además, el ODS 16a y el 16b pide fortalecer las instituciones nacionales, en particular las instituciones nacionales de derechos humanos, para apoyar a los estados a

¹ Las metas 16.6 y 16.7 establecen: 16.6 Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas y la 16.7 Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades

promover políticas no discriminatorias en favor del desarrollo sostenible.

En virtud de su independencia, su peso institucional y su credibilidad entre la sociedad civil; la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica tiene una legítima posición para llamar al Estado a rendir cuentas y a solventar las falencias de sus políticas públicas para el cumplimiento de los derechos humanos. Además, es también una institución catalizadora que propicia la promoción y protección de los derechos humanos como una herramienta eficaz para fortalecer la democracia.

El Informe Anual 2018-2019 de la Defensoría de los Habitantes, es un importante ejercicio de transparencia y de rendición de cuentas; porque además de cumplir con el mandato legal de presentar la labor institucional ante la Asamblea Legislativa, también se trata de un documento que reseña y esboza de manera sintética las líneas del amplio trabajo realizado en la defensa, protección y promoción de los derechos humanos durante este período.

En ese sentido, el producto de la labor que cada año hace la Defensoría de los Habitantes, es también la voz de las personas que solicitan ayuda ante sus expectativas de justicia en el cumplimiento

de sus derechos. Por ello, se trata de un informe legítimo y de total pertinencia para abordar los temas actuales en materia de desarrollo humano, desde una discusión informada que contribuya a la búsqueda de soluciones reales por parte de ese foro legislativo.

Claramente, la toma de decisiones para crear leyes que aseguren el cumplimiento de los derechos humanos de todas las personas con justicia y sin discriminación, es un imperativo ético de los Estados del mundo y por eso urgen acuerdos políticos que apunten a la superación de las brechas y a una mejor calidad de vida para las personas que habitamos este planeta. De eso se trata precisamente, el desarrollo humano y de ahí surge también la pretensión transformadora para el bienestar de las personas a la que apuntan los ODS y la Agenda 2030 para su implementación.

Por ello, a la luz de esos Objetivos y de la Agenda, este informe anual rescata la dignidad humana, como principio fundante de los derechos humanos; y para los países que –como Costa Rica– hemos suscrito la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales posteriores; esa dignidad traducida en **búsqueda del bien común** y de un Estado solidario, es una obligación impostergable.

Sin embargo, en la actualidad el mundo globalizado plantea muchos retos y nada sencillos, para el cumplimiento de las agendas de derechos humanos y Costa Rica no es la excepción. Con alarmante frecuencia, en nuestro país están surgiendo corrientes de pensamiento que objetan ese principio de dignidad y con ello, los derechos de las personas en todos los niveles.

En el ahora, constatamos que los derechos humanos son severamente cuestionados, confundidos con doctrinas insanas y sometidos a escrutinios peligrosos que

pretenden vulnerar el respeto por la dignidad humana. En medio de discursos de exclusión, intolerancia y discriminación; se pretende frenar sus progresos y en muchos casos, detener la consolidación de aquellos derechos que ya existen.

Ante esa realidad, como Institución Nacional de Derechos Humanos, en la primera parte de este informe anual hacemos un llamado y damos una señal de alerta, para que estos intentos de regresividad se detengan. Al mismo tiempo, emprendemos un repaso breve que recorre el fundamento de los derechos humanos y la importancia de su permanencia, tanto como de su fortalecimiento en una sociedad democrática como la nuestra, la cual, válidamente aspira al bienestar y al desarrollo sostenible para todas las personas; tal y como lo dicta nuestra histórica idiosincrasia.

Los derechos humanos, en suma, deben preservarse y evolucionar en un ambiente social propicio para su crecimiento y consolidación. Sin embargo, ante las circunstancias descritas, las preguntas generadoras esenciales de este informe son: **¿en un mundo diverso como este, están hoy todas las poblaciones a salvo? ¿estamos como sociedad, haciendo suficiente para respetarnos los unos a los otros? Queremos aspirar a respuestas positivas, pero en este momento estamos lejos de decir que sí en ambos casos.**

Los peligros existen, nos corresponde denunciarlos y tomar medidas claras que van más allá de las palabras para preservar y fortalecer los derechos humanos, de manera que pongamos un freno a la discriminación, a las pretensiones de verdades absolutas que hoy nos habitan como sociedad, a las ideas de exclusión –hasta hace poco superadas– que están recobrando fuerza y a numerosas etiquetas del pasado que buscan difundir riesgosas modas en el presente.



Dentro de la estructura del informe de este año, rescatamos que en la Agenda 2030 se promueven sociedades pacíficas, justas e inclusivas; y así es como se ha estructurado el documento, alrededor de esos tres tipos de sociedades. Esto con el fin de promoverlas, tanto como de dar a conocer el trabajo de este período con un enfoque transversal e inclusivo de cada una de ellas y de los retos que suponen para el avance en los derechos humanos en el horizonte futuro.

El primer capítulo, describe la visión de la Defensoría, basada en la competencia de la institución, el fundamento teórico de los derechos humanos, la dignidad humana como su valor ineludible; y la actualidad nacional enmarcada en un acercamiento preventivo para enfrentar los eventuales impactos futuros.

En el segundo capítulo se aborda el trabajo del año en una gran diversidad y cantidad de temas que son parte de la cotidianidad, dentro de una estructura de sociedades pacíficas, inclusivas y justas; producto de la interacción constante con las personas a quienes se debe esta institución: todas y todos los habitantes de nuestro país. Luego, en el tercer capítulo, se aborda el trabajo institucional en la gestión administrativo-financiera, de asesoría

jurídica, de los asuntos internacionales, de la Contraloría de Servicios y de la planificación institucional.

Finalmente, partiendo de la enorme responsabilidad que implica el mandato legal de la Defensoría de los Habitantes, con plena conciencia del trabajo realizado a lo largo de este período en favor de las personas a quienes nos debemos y de cara al Estado de Derecho en el que vivimos; conviene rescatar las palabras de la profesora Paulette Dieterlen (2015): *“de la concepción que tengamos de los derechos humanos dependerá la clase de Estado que deseemos defender, así como la forma de distribución de los recursos, los servicios y las cargas en la sociedad, es decir, la (...) justicia distributiva que pretendemos proteger”*.

El presente informe, en síntesis, es un valioso instrumento de trabajo para una mayor coordinación con las diferentes instituciones públicas de cara a facilitar la identificación y el conocimiento de aquellos aspectos de nuestra amplia y diversa sociedad; en los cuales urge fortalecer y consolidar el cumplimiento efectivo de los derechos humanos.

San José, 07 de junio de 2019

Catalina Crespo Sancho, PhD
Defensora de los Habitantes de la República



Defensoría de los Habitantes: Derechos Humanos, Democracia y Agenda 2030

CAPÍTULO 1



Capítulo 1

Defensoría de los Habitantes: derechos humanos, democracia y Agenda 2030

1.1 Derechos humanos, Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y Agenda 2030.

El avance a lo largo de la historia que han tenido los derechos humanos, ha sido posible gracias al consenso universal respecto de su valor para construir un mundo más justo, solidario y pacífico. De tal forma, ante tantas cosmovisiones culturales por armonizar, esta no ha sido una tarea sencilla y por ello, exigió antes –y también lo exige ahora- voluntad para un diálogo racional, abierto y libre. Cada vez es más necesario para las personas que las normas jurídicas y las decisiones políticas incorporen sus intereses y aspiraciones. Es decir, que conforme avanzamos en la creación y aplicación de las distintas leyes y políticas públicas, resulta esencial que en ellas se incorporen cada vez más las necesidades e inquietudes de todas las personas según sus contextos de vida y sin distinciones que puedan vulnerar sus derechos humanos.

La Declaración Universal de Derechos Humanos¹ parte de la consigna de que la libertad, la justicia y la paz tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia huma-

na, planteando desde su preámbulo las características esenciales de los derechos humanos. La Declaración, como producto histórico marcado por los grandes conflictos mundiales de principios del siglo XX, parte del reconocimiento de la fragilidad del ser humano frente a los poderes nacionales e internacionales.

La Declaración es un texto que refleja los principios y consensos humanos que recogen diferentes visiones ideológicas del mundo y de innumerables tradiciones culturales. En ella, se encuentra esa diversidad de aspiraciones humanas y sin duda, el ideal de un horizonte mejor –casi utópico- para la humanidad. El profesor Norberto Bobbio, afirma que la Declaración es “la mayor prueba histórica que haya existido nunca de un consenso de todas las naciones sobre un determinado sistema de valores”. El sistema de valores imprescindibles para las personas y sobre el cual se sustenta el consenso para avanzar en el desarrollo humano, tiene como contenidos mínimos la igualdad, la libertad, la solidaridad y la dignidad; porque no existe dignidad si no se reconocen los derechos que estos valores sostienen (Rey, 2011).

1 Firmada el 10 de diciembre de 1948.

La idea primaria y fundamental de todos los derechos, es asegurar que las personas deben ser el fin esencial, prioritario e ineludible de la acción de los Estados; y debe diseñarse en razón de ellas, también, el rumbo de sus acciones y la formulación de sus políticas públicas. Entonces, para lograr esa deseable dignidad –siguiendo a Amartya Sen- es al Estado a quien específicamente le corresponde otorgar una amplia libertad que se traduzcan en oportunidades, lo cual será el principal medio para alcanzar el desarrollo humano. Adicionalmente, para el autor, la privación de recursos no es tan importante, como sí lo es la privación de capacidades que permitan realizar las metas personales. Por ello, el fortalecimiento de la capacidad de las personas para verse como completas e integrales, con proyectos propios y con un valor intrínseco solo porque son seres humanos; es lo que se debe entender como dignidad humana.

Con esta visión de libertad para las personas y de derechos, entendemos que se necesita de un Estado que sea capaz de garantizarlos, sin olvidar que un Estado puede ser también el principal transgresor de derechos y propiciador de desigualdades. Por ello, la necesidad de contar con Estados democráticos que garanticen los derechos de la ciudadanía y que tengan un robusto marco institucional, sociopolítico y cultural por excelencia para lograr el respeto y el cumplimiento de los derechos humanos.

En la actualidad, como una consecuencia de la globalización, el Estado democrático –como forma de organización política- se está viendo sometido a distintos cuestionamientos sobre su valor conceptual, capacidad de acción, desempeño y acción ante distintos temas de derechos humanos, tales como el cambio climático, las migraciones, la desigualdad, la pobreza -entre otros- y sobre todo, los que se refieren a poblaciones específicas y minoritarias.

Globalmente – y Costa Rica no es la excepción- existen tendencias que pretenden desacreditar la existencia de los derechos humanos, de manera que se los cuestiona en su pertinencia y utilidad, se los pretende limitar y apuntan a un intento de regresión en el respeto y el cumplimiento de los mismos.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos reconoce que “todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos” por lo que, para llegar a cumplir este objetivo, es fundamental un desarrollo más equitativo a nivel nacional e internacional. Los ODS y la Agenda 2030 (ver cuadro X) marcan un cambio de paradigma hacia un modelo más equilibrado en aras de un desarrollo sostenible sin discriminación. Además, se fundamentan en normas internacionales de derechos humanos, tienen el objetivo de “no dejar a nadie atrás” y pone en el centro de su trabajo la igualdad y la no discriminación.

La Agenda 2030 identifica la reducción de la desigualdad como una prioridad (ONU, 2015). A pesar de que la desigualdad global entre países ha disminuido, la desigualdad dentro de los países sigue siendo alta (Banco Mundial, 2016) y en algunos casos, como el de Costa Rica, ha crecido en los últimos años. Entre el 2010 y el 2018, el coeficiente de Gini en Costa Rica aumentó de 0,503 a 0,511; y la relación entre el ingreso promedio por persona que recibe el 20% de hogares más ricos y aquel del 20% de hogares más pobres del 2010 al 2016 incrementó de 16,7 veces a 19 veces.²

Las desigualdades extremas son divisivas y socialmente dañinas para un país, no solo crean inestabilidad económica y social, además incitan resentimiento, enojo y violencia. Hay dos tipos de desigualdades, la desigualdad horizontal que es la desigualdad en acceso y oportunidades entre grupos sociales, étnicos, religiosos

2 INEC. Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) 2010 y 2018

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

En el 2015 la Asamblea General de la ONU adoptó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, un plan de acción a favor de las personas, el planeta y la prosperidad, que también tiene la intención de fortalecer la paz universal y el acceso a la justicia. Los Estados miembros de la Naciones Unidas aprobaron una resolución en la que reconocen que el mayor desafío del mundo actual es la erradicación de la pobreza y afirman que sin lograrla no puede haber desarrollo sostenible.

La Agenda plantea 17 Objetivos con 169 metas de carácter integrado e indivisible que abarcan las esferas económica, social y ambiental. Al adoptarla, los Estados se comprometen a movilizar los medios necesarios para su implementación mediante alianzas centradas especialmente en las necesidades de los más pobres y vulnerables. Los Estados en la resolución afirman: "Estamos resueltos a poner fin a la pobreza y el hambre en todo el mundo de aquí a 2030, a combatir las desigualdades dentro de los países y entre ellos, a construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas, a proteger los derechos humanos y promover la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres y las niñas, y a garantizar una protección duradera del planeta y sus recursos naturales".

Además de poner fin a la pobreza en el mundo, los ODS incluyen, entre otros puntos, erradicar el hambre y lograr la seguridad alimentaria; garantizar una vida sana y una educación de calidad; lograr la igualdad de género; asegurar el acceso al agua y la energía; promover el crecimiento económico sostenido; adoptar medidas urgentes contra el cambio climático; promover la paz y facilitar el acceso a la justicia.



Fuente: Asamblea General de la ONU

u otros grupos de la población, que a su vez son resultado de patrones persistentes de discriminación, derechos desiguales y desventajas históricas,³ y las desigualdades verticales que es la desigualdad entre individuos u hogares.

Sin embargo, las desigualdades horizontales, tienen un mayor riesgo de crear un terreno fértil para agravios y sentimientos de injusticia que hace que un país sea más vulnerable a la violencia

y al conflicto interno.⁴ Hay estudios⁵ que argumentan que la desigualdad y la exclusión, incluso la percepción de exclusión pueden producir agravios grupales. Por lo tanto, combatir las desigualdades y la exclusión a través de fomentar la inclusión y la cohesión son factores imprescindibles para cumplir los objetivos de la Agenda 2030 y así

3 Stewart, 2002

4 Ostby 2013

5 World Bank and United Nations, 2018. Pathways for Peace

promover y mantener la estabilidad y democracia del país.

1.2 Derechos humanos: fundamento jurídico, obligaciones y características.

Para la Defensoría de los Habitantes, como Institución Nacional de Derechos Humanos, es de vital importancia abogar por sostener y robustecer los avances y el cumplimiento de los derechos humanos de todas las personas sin distinciones de ninguna índole, porque los derechos humanos son un conjunto de atributos y facultades que pertenecen a toda persona, por su sola condición de ser humano. El origen y naturaleza de los derechos humanos determinan, a su vez, sus características jurídicas partiendo de que estos, más allá del momento en el que surgen o el apoyo mayoritario que posean, responden a una única realidad: la dignidad humana. La Declaración de Acción de Viena, caracteriza derechos humanos como:

“Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándole a todos el mismo peso. Debe tenerse en cuenta la importancia de las particularidades nacionales y regionales, así como de los diversos patrimonios históricos, culturales y religiosos, pero los Estados tienen el deber, sean cuales fueren sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales.”

Los cuestionamientos a los derechos humanos que dieron como resultado esta Declaración, continúan vigentes a nivel mundial y su persisten en las discusiones nacionales sobre los grandes retos que

como sociedad enfrentamos. Esta situación refleja la necesidad de retomar la esencia misma de los derechos humanos, partiendo de cuáles son sus características y las obligaciones que tiene el Estado costarricense en esta materia.

La **universalidad** constituye la piedra angular del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y se encuentra íntimamente ligada a la protección de la dignidad, que es común al ser humano y al derecho a la igualdad, sin que pueda limitarse su disfrute pleno únicamente a determinados grupos de la sociedad. Su existencia no puede ponerse en duda, incluso atendiendo a factores culturales, jurídicos o políticos.⁶ De igual forma que la condición humana no puede ser eliminada o negada, los derechos humanos se caracterizan por su naturaleza **inalienable**. La titularidad de estos derechos y las consecuentes obligaciones del Estado y la sociedad con respecto a ellos, no pueden ser retirados o eliminados.

El vínculo que los derechos humanos tienen con la dignidad de las personas, también los convierten en derechos **indivisibles**. Los derechos humanos atienden a esta realidad y, aunque a través de los instrumentos internacionales o nacionales se pretenda la protección de determinados aspectos de la vida de las personas, se tratan de divisiones artificiales cuya función es la mejor atención de los diversos ámbitos que implica la realidad humana, pero que en forma alguna puede legitimar la prevalencia de un derecho sobre otro. Este principio a su vez, se refuerza con la **interdependencia** de los derechos humanos, de forma tal que las acciones que se realizan para la atención de uno de los derechos humanos, inciden positiva o negativamente, en las posibilidades de disfrute del resto de los derechos.

⁶ Nikken, Pedro, “El concepto de derechos humanos”, Revista Estudios básicos de Derechos Humanos, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1994, p. 16.

Los derechos humanos no son construcciones abstractas, ajenas a la realidad. Reflejan las necesidades cotidianas de los diversos grupos que conforman la sociedad costarricense y las acciones para lograr su pleno disfrute, se entrelazan con las funciones que cumple el Estado, ya sea que éstas sean ejecutadas en el ámbito social como en el económico, así como en el reconocimiento de los derechos culturales o políticos.

El Derecho Internacional de los Derechos Humanos, establece un amplio conjunto de obligaciones que los Estados deben cumplir para garantizar cada uno de los derechos y que varían según las características de las personas titulares o del derecho en sí. En este punto, podemos mencionar la aplicación del principio del interés superior del niño en el caso de los derechos de la niñez y de la adolescencia o la importancia del derecho a la autonomía personal para el reconocimiento de los derechos de las personas con discapacidad, o los derechos de los pueblos indígenas.

También en esta línea, está el rol de la prohibición de la censura previa para el ejercicio de la libertad de expresión o la importancia de la atención prioritaria de las personas en estado de vulnerabilidad en el acceso a la vivienda, a la educación o a la salud. Además, existe un conjunto de obligaciones generales que deben cumplir los Estados en materia de derechos humanos, que complementan las obligaciones particulares y están destinadas a hacer posibles los derechos humanos en general.

Las obligaciones generales de los Estados implican el deber de adoptar acciones tanto en el ámbito legislativo, judicial o administrativo, que de forma deliberada y concreta se orienten a hacer efectivo el pleno disfrute de los derechos humanos.⁷ Las obligaciones se han agrupado en

⁷ Comité DESC. Observación General No. 3. Párrafo 2.

tres grandes conceptos, resumidos con el empleo de tres verbos: respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

La obligación de **respetar** los derechos humanos es de acatamiento inmediato, los Estados deben abstenerse de adoptar acciones que vulneren el disfrute de los derechos de las personas. Esta obligación se extiende a todas las formas en las que se manifieste el poder del Estado, ya sea a través de los poderes legislativo, ejecutivo o judicial o a través de los gobiernos locales. La obligación de **proteger**, implica un deber de vigilancia por parte del Estado de las actividades vinculadas con la satisfacción de los derechos humanos –servicios de salud, educación, trabajo, entre otros- o bien, se trate de actividades que potencialmente puedan ponerlos en riesgo.

También conlleva el deber del estado de contar con una estructura y procedimientos institucionales capaces de actuar preventivamente frente a posibles situaciones de afectación de los derechos. Por último, la obligación de **garantizar** los derechos humanos implica el deber del Estado de organizar la estructura gubernamental y cualquier organización en la que se manifieste el poder público, de forma tal que la institucionalidad sea capaz de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos.⁸

El papel transversal que juega el derecho a la igualdad ha sido reconocido por los Convenios Internacionales, los cuales, sin distinción, han señalado la obligación de los Estados de garantizar el derecho a la igualdad y sancionar la discriminación. En esta misma línea, la jurisprudencia de la Corte IDH, ha analizado las obligaciones de los Estados derivadas de este derecho elevando su cumplimiento a una norma imperativa del derecho internacional cuando indica: “el principio de igualdad ante la ley, igual protección ante la ley y no discriminación, pertenece al *ius cogens*,

⁸ *Ibíd.* Párrafo 166.

puesto que sobre él descansa todo el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y es un principio fundamental que permea todo ordenamiento jurídico. Hoy día no se admite ningún acto jurídico que entre en conflicto con dicho principio fundamental (el cual) forma parte del derecho internacional general. En la actual etapa de la evolución del derecho internacional el principio fundamental de igualdad y no discriminación ha ingresado en el dominio del *ius cogens*".⁹

1.3 Derechos humanos y democracia

La democracia es esencial para la promoción y protección de todos los derechos humanos. En la resolución A/HRC/RES/19/36, el Consejo Derechos Humanos afirma que la democracia tiene respeto de todos los derechos humanos y las libertades, y que es incompatible con el racismo y la discriminación. Costa Rica tiene un sólido régimen político democrático, pero esa estabilidad no es segura ni permanente y eso merece particular atención.

La democracia en el mundo actual, está sometida a presiones y a serios cuestionamientos, esa corriente de regresión democrática también alcanza a los derechos humanos, porque bien sabemos que estos solo persisten y se fortalecen en sociedades con democracias robustas, pluralistas y claras en cuanto al valor fundamental de la dignidad humana, como esencia de los derechos humanos.

La Declaración y el Programa de Acción de Viena, afirma que la democracia, el desarrollo y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales son conceptos interdependientes que se refuerzan mutuamente, asimismo, la democracia constituye un medio para la protección, promoción y realización efectiva de los derechos humanos. La ONU¹⁰ reco-

noce que las instituciones débiles o disfuncionales constituyen uno de los problemas más graves para la democracia, asimismo otros elementos que causan un debilitamiento o quebranto en la democracia incluyen: vulneraciones deliberadas de las libertades, límites a la participación ciudadana, un debate público deficiente o inexistente, falta de políticas efectivas de empoderamiento y acceso a la justicia

En la actualidad no solo urge el afianzamiento del sistema democrático, sino que también urge que la democracia sea de calidad. Es decir, que se consolide mediante el respeto a la institucionalidad y la legalidad; y que se siga sometiendo al control ciudadano mediante la rendición de cuentas y otros mecanismos de transparencia; todos componentes de lo que conocemos como buen gobierno. La democracia actual, debe asegurar la igualdad real entre las personas, pero ya no es solo asegurar la igualdad de todos ante la ley, sino lograr la igualdad de todos, mediante la ley.

De eso se trata el valor de los derechos humanos en la vida democrática, porque ha pasado mucho tiempo desde que la democracia era solo ir a votar, pues si hablamos del "gobierno del pueblo" entonces, las decisiones que nos afectan a todas las personas, deben ser tomadas con la participación activa de todas las personas.

Es así como la Defensoría de los Habitantes, en su competencia por ley de velar "porque el funcionamiento del sector público se ajuste a la moral, la justicia, la Constitución Política, las leyes, los convenios, los tratados, los pactos suscritos por el Gobierno y los principios generales del Derecho. Además... promover y divulgar los derechos de los habitantes", trabaja en el fortalecimiento de las instituciones públicas y de la democracia por medio de un enfoque basado en derechos humanos.

⁹ Corte IDH. Opinión Consultiva. Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados. Párrafo 101.

¹⁰ A/HRC/22/29

1.4 Derechos humanos, funcionamiento del sector público y la visión 2019-2023 de la Defensoría de los Habitantes

La Defensoría de los Habitantes recibe un aproximado de 30.000 denuncias anuales. Estas denuncias son un termómetro de la situación que viven los y las habitantes del país, además se utilizan para analizar patrones e identificar temas estructurales, áreas e instituciones públicas que están afectando la calidad de vida y los derechos de las personas. Este análisis de patrones permite a la Defensoría no solo responder a la denuncia puntual de la persona, sino también, conjuntamente promover cambios estructurales dentro de las instituciones públicas.

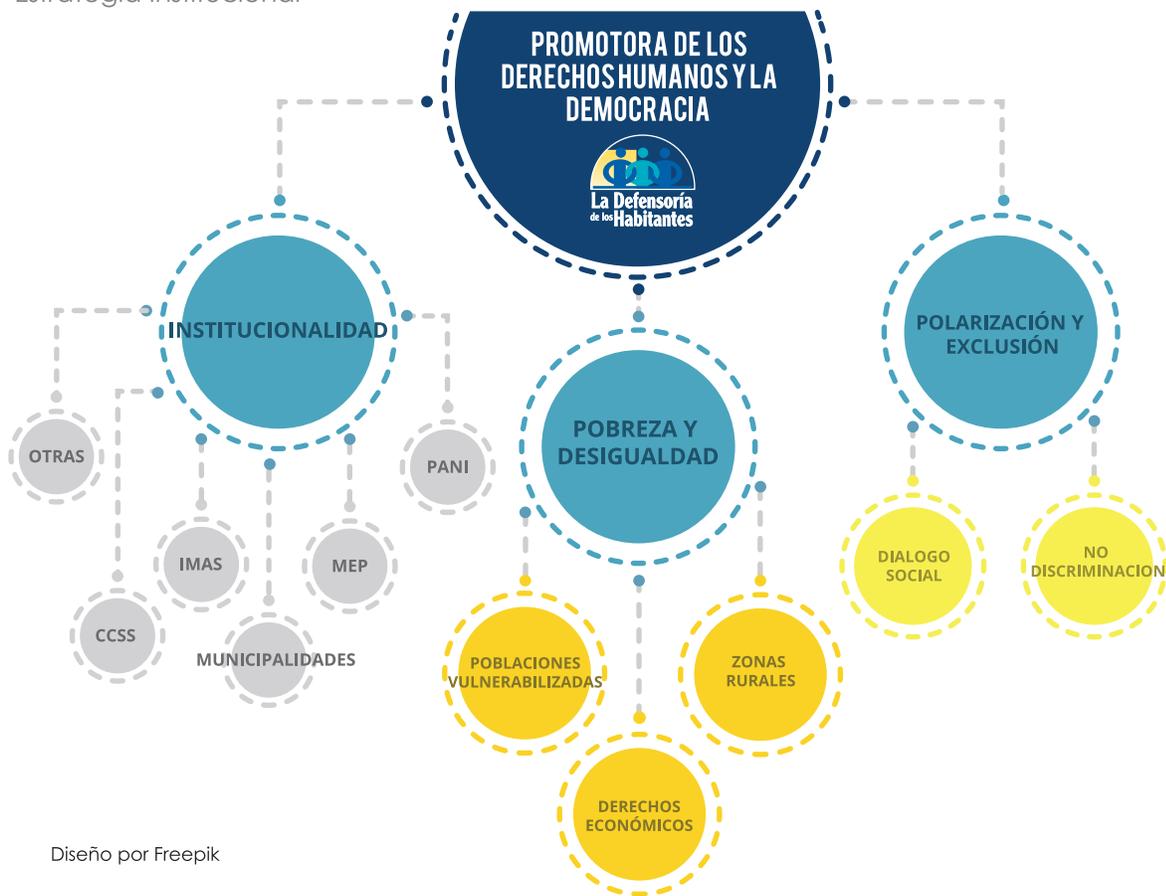
La estrategia actual de la Defensoría, incluye un fuerte enfoque de prevención. Para la Defensoría, la prevención significa hacer todo lo que la institución pueda

para asegurarse de que el sector público esté funcionando de acuerdo con sus responsabilidades y en respeto a los derechos humanos, de esta manera asegurarse que el Estado sea uno de eficiencia, respeto y que responda a las necesidades de las personas que habitan en Costa Rica.

En la Defensoría de los Habitantes creemos en la importancia de dedicarnos al mandato de la Agenda 2030, protegiendo y respetando los derechos humanos y asegurándose de que nuestro trabajo se dirige a las poblaciones más vulnerables y a quienes más lo necesitan. La prevención es fundamental para reducir la pobreza, tejer una cohesión social, y lograr una prosperidad compartida. Asimismo, en la coyuntura fiscal en que el país se encuentra, un enfoque en prevención promueve el ahorro de recursos y eficiencia en función del costo económico y social tanto para el Estado como para las personas. La estrategia 2019-2023 de la Defensoría,

Figura 1.1

Estrategia Institucional



Diseño por Freepik

con un enfoque de prevención, se basa en una combinación entre un análisis de la situación socio-económica actual y del futuro del país, vinculada con los casos que se reciben en la institución. La estrategia tiene tres ejes transversales: pobreza, discriminación, polarización y exclusión; e institucionalidad (ver cuadro X).

1.4.1 Pobreza

En la actualidad se presentan serias disparidades mundiales: se ofrecen nuevas áreas del conocimiento como la genética, la electrónica, la informática, la robótica, la biotecnología, y las comunicaciones. A través de éstas es posible ampliar la esperanza de vida, tener mayores cosechas, interconectar al mundo vía internet; sin embargo, los beneficios del progreso humano están llegando sólo a un sector de la humanidad. El resto está excluido y no puede asegurar sus necesidades básicas.¹¹ En el caso de Costa Rica, tenemos que según datos de la Encuesta Nacional de Hogares del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, el 21,1 % de los hogares del país se encuentra en situación de pobreza; esto equivale a 328.848 hogares. (INEC, julio 2018)

La pobreza incide en el disfrute de los derechos humanos, negando el acceso a la educación de calidad, a la atención sanitaria, al agua potable, a una adecuada nutrición, a un empleo decente. La carencia de recursos, en palabras de Amartya Sen, produce vergüenza y humillación; en sus propias palabras, habla sobre la "habilidad de ir por la vida sin sentir vergüenza."¹² Las personas en condición de pobreza tratan de ocultar su condición para evitar humillaciones y vergüenza. La sensación de humillación y vergüenza puede estar relacionada con muchos aspectos de la

11 Kliksberg, Bernardo; ¿Cómo enfrentar la pobreza y la desigualdad? Una perspectiva internacional, Editorial UCR, San José Costa Rica, 2014, pag. 1

12 Zavaleta, Diego; Pobreza, vergüenza y humillación: una propuesta de medición, Revista Latinoamericana de Desarrollo Humano, consultado en: <https://www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/Verguenza1.pdf>

vida, por ejemplo, con no ser capaz de hacer lo que es habitual en una sociedad; puede ser el resultado de un encuentro con una persona funcionaria pública o quienes prestan servicios; o por ser miembro de un segmento de la sociedad al que se le asocian valores negativos (por ejemplo, la delincuencia). Además, la vergüenza y humillación pueden aumentar el aislamiento debido a que las personas "participan cada vez menos en las decisiones sociales".¹³

En esa línea, el anterior Secretario General de la ONU, Ban Ki Moon señaló en el mes de octubre del 2016, en el Discurso del Día Internacional para la Erradicación de la Pobreza¹⁴, que:

"La pobreza es a la vez causa y consecuencia de la marginación y la exclusión social. Para cumplir la promesa de la Agenda 2030 de asegurar que nadie se quede atrás debemos hacer frente a la humillación y la exclusión de las personas que viven en la pobreza. La humillación y la exclusión son importantes causas de malestar social y, en casos extremos, provocan el extremismo violento que afecta a muchas partes de nuestro mundo. Sin embargo, en la mayoría de los casos, las personas que viven en la pobreza hacen frente a esos males sociales con una resiliencia estoica, sin dejar de esforzarse por escapar de la realidad degradante de su vida cotidiana.

El mensaje de la celebración de hoy es "Pasar de la humillación y la exclusión a la participación: poner fin a la pobreza en todas sus formas". Debemos derribar los muros de la pobreza y la exclusión

13 Ibid.,

14 Consultado en: <https://www.cepal.org/es/articulos/2016-dia-internacional-la-erradicacion-la-pobreza>

que afectan a tantas personas en todas las regiones del mundo. Debemos construir sociedades inclusivas que promuevan la participación de todos. Debemos garantizar que las voces de todos los que viven en la pobreza sean escuchadas. Comprometámonos a respetar y defender los derechos humanos de todas las personas y a poner fin a la humillación y la exclusión social que las personas que viven en la pobreza enfrentan cada día promoviendo su participación en las iniciativas mundiales dirigidas a poner fin a la pobreza extrema de una vez por todas.”

Sobre el concepto de humillación, Avishai Margalit agrega que: “Una sociedad decente es aquella que combate las condiciones que justifican que quienes forman parte de ella se consideren humillados. Una sociedad es decente si sus instituciones no actúan de manera que las personas sujetas a su autoridad crean tener razones para sentirse humilladas”.¹⁵

Se reconocen las iniciativas desarrolladas por el Gobierno de la República, entre ellas, el Plan Puente al Desarrollo como estrategia para la reducción de la pobreza. Pero también, hay elementos que son fundamentales para su erradicación: la educación y la generación de empleo de calidad son determinantes esenciales para reducir los niveles de pobreza y desigualdad.

El Estado de la Nación lo señaló: “Una quinta parte de los hogares sigue siendo pobre por ingresos, proporción cercana al promedio de los últimos veinte años. No obstante, al combinar los resultados de las distintas técnicas de medición, resulta que 1.695.097 personas están afectadas por algún tipo de pobreza. En el acceso y el logro educativos persiste el comportamiento inercial y preocupa que, pese a la fuerte

¹⁵ Margalit, Avishai; La sociedad decente, Paidós, Barcelona, 1997, pág. 22

inversión en este rubro, la escolaridad promedio de la población (9,2 años) casi no avanza y es insuficiente para mejorar la productividad del país. Finalmente, siguen siendo escasas las oportunidades para generar ingresos autónomos por la participación en el mercado de trabajo.”¹⁶

La pobreza y la desigualdad de oportunidades producen exclusión social. Si no se puede garantizar el ejercicio de los derechos que permitan a las y los habitantes interactuar y participar socialmente en igualdad, sin exclusión en razón del sexo, etnia, edad, orientación sexual, lugar de nacimiento o condición migratoria, se condena a una parte de la población a la pobreza y la vulnerabilidad social. Por ello el análisis de la pobreza basado en una perspectiva de derechos humanos, supone partir del reconocimiento de las personas, grupos y colectividades que viven en dicha situación como titulares de derechos humanos y agentes de cambio. Es decir, las personas que viven en situación de pobreza dejan de ser consideradas como “receptoras pasivas de ayuda” o “sujetos de beneficencia”, para ser tratadas como titulares de derechos, que pueden y deben participar de manera activa en la toma de decisiones sobre cuestiones que les atañen, y demandar protección y rendición de cuentas por parte de las autoridades del Estado.¹⁷

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, señala que “La experiencia demuestra que la pobreza extrema puede afectar seriamente la institucionalidad democrática, pues constituye una desnaturalización de la democracia y hace ilusoria la participación ciudadana, el acceso a la

¹⁶ Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Informe Estado de la Nación 2018, PEN-CONARE. - San José, C.R, 2018, pág. 50, consultado en: <https://www.estadonacion.or.cr/2018/assets/en2018.pdf>

¹⁷ Organización de Estados Americanos; Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas, aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el 7 de septiembre de 2017. Preparado por la Unidad sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, página 15

justicia y el disfrute efectivo, en general, de los derechos humanos. Por ello, además de destinar recursos públicos por un monto suficiente para la implementación de políticas públicas destinadas a erradicar la pobreza, y para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados deben velar por el uso apropiado de tales recursos y rendir cuentas al respecto.”¹⁸

Por otro lado, la pobreza, la exclusión y la desigualdad afectan de manera diferenciada a las mujeres, a las niñas, niños y adolescentes, a las personas adultas mayores, indígenas y migrantes, ya que, en contextos de pobreza, se incrementa el riesgo y la exposición a la violencia en todas sus manifestaciones, incluyendo violencia física, psicológica, sexual, económica, obstétrica, entre otras.

Además de ver la situación actual de pobreza del país, es importante tener una visión a futuro de los cambios que puedan afectar al país, y así, estar preparados para las implicaciones que traigan. Por ejemplo, en cuanto al tema de pobreza, el cambio demográfico plantea retos importantes que deben de abordarse desde un enfoque económico y social.

Según el INEC, Costa Rica pasará de tener una población adulta mayor de 8.2% en el 2018, a 13% en el 2030. Estos cambios demográficos tendrán consecuencias en pensiones, educación, y salud. Por ejemplo en salud, no sólo hay un cambio del perfil de la enfermedades, sino que además para el 2030 respecto a 2016, hay un aumento del gasto en salud del 86% y un aumento estimado del gasto en pensiones por vejez, del 2017 al 2030, de un 263%¹⁹. Por ello, la Defensoría en preparación a este escenario, trabaja en conjunto con las instituciones públicas para asegurarse de que están preparadas para asumir los retos que estos cambios traen.

18 Ibidem, página 40

19 Contraloría General de la República, 2019. Impacto fiscal del cambio demográfico.

Otro punto importante para el tema pobreza es el derecho a un empleo digno. Actualmente la tasa de desempleo del país es del 11,3 %²⁰, sin embargo grupos específicos, como por ejemplo mujeres y jóvenes, tienen un índice aún más alto de desempleo. Es claro que la pobreza, el desempleo y el subempleo tienen rostro de mujer. Según la Encuesta Continua de Empleo (INEC), entre el primer trimestre del 2018 y el primer trimestre del 2019 ingresaron unas 159.000 trabajadoras al mercado laboral, de las cuales 127.000 encontraron trabajo, pero un 82,5% en el sector informal. ²¹En el Informe del Estado de la Nación se concluye que:

*“... las brechas de género en el mercado de trabajo, un problema que el Informe considera estructural. Para empezar, la tasa de participación laboral femenina se mantiene estancada, luego del dinamismo que mostró en la década de los noventa. El principal hallazgo de la investigación realizada es que en Costa Rica las mujeres enfrentan una triple barrera: de inserción (participación en la fuerza de trabajo), de selección (acceso a empleo) y de valoración (brecha salarial). Aún si poseen alta calificación, sufren con mayor frecuencia problemas de desempleo, subempleo, remuneraciones discriminatorias y patrones de segmentación ocupacional, que afectan sus derechos y oportunidades. Esos obstáculos no solo las perjudican a ellas y a sus familias, sino que llevan al país a desaprovechar el potencial de este amplio contingente humano”.*²²

20 INEC Encuesta Continua de Empleo al primer trimestre de 2019. <http://www.inec.go.cr/sites/default/files/documentos-biblioteca-virtual/reeceit2019.pdf>

21 <https://www.nacion.com/economia/empleo/mas-mujeres-educadas-entran-al-mercado-laboral/H7B3YXRESFAGRKX37N2SIS37Q/story/>

22 PEN-CONARE Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Informe Estado de la

En ese sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el informe antes citado recomienda a los Estados que: “Los programas y políticas de erradicación de la pobreza deben incorporar una perspectiva de género y abordar el carácter estructural y las diferentes dimensiones de la pobreza que afrontan las mujeres, en particular las indígenas, afro-descendientes, adolescentes embarazadas, migrantes, defensoras de los derechos humanos y las que viven en zonas rurales.”²³ Por ello, con el objetivo del empoderamiento económico de las mujeres, la Defensoría insta a las instituciones públicas a promover un modelo de atención y apoyo a las responsabilidades del cuidado, asignado tradicionalmente a las mujeres, en el cual participan equitativamente, la familia, la comunidad, el mercado, y el estado.

El caso del desempleo juvenil es uno de los problemas más importantes que afrontan los países alrededor del mundo. La Organización Mundial del Trabajo ha estimado que alrededor de 75 millones de jóvenes entre 15 y 24 años se encuentran desempleados (OIT, 2012). En el caso de Costa Rica, la tasa de desempleo de jóvenes es más del doble que la tasa nacional, con un 29.8%. Además, el porcentaje de la población joven que no trabaja ni estudia también es de un 20.3%. La Defensoría, en su trabajo de proteger los derechos y los intereses de los y las habitantes y de velar por el funcionamiento del sector público, no solo identifica las falencias de las diferentes instituciones públicas para atacar el problema del desempleo en la población joven, sino que además convoca a las diferentes instituciones para coordinar esfuerzos en beneficio de la población joven.

Otro tema importante de trabajar en torno a la pobreza de Costa Rica, son las desigualdades regionales. Una igualdad de derechos y oportunidades incluye

igualdad entre regiones. Según el INEC, en el 2018, la región Central tiene la menor incidencia en el nivel de pobreza (16,7%), en contraste la región Brunca es la más afectada con un 32,2% de los hogares, seguida por la Huetar Norte con un 28.7% y la Huetar Caribe con 27.4%. Estas desigualdades se ven reflejadas también en los ingresos por región, donde los hogares en zona urbana tienen un ingreso promedio de 1 149 310 colones y en zona rural de 672 498 colones (un 41,5% menos que el urbano).

La Agenda 2030 tiene como objetivo reducir las desigualdades en y entre los países, por lo cual una estrategia de reducción de pobreza, enfocada a desigualdades rurales-urbanas, es esencial. Desde este punto de vista, la Defensoría concentra esfuerzos en analizar, pedir cuentas y darle seguimiento a las diferencias regionales de los servicios que prestan las diferentes instituciones públicas.

1.4.2 Discriminación, polarización y exclusión social

Costa Rica es una sociedad de diversidad y de contrastes. No está constituida a partir de una única visión cultural, de ideales o de criterios con los cuales cada persona construye su propio proyecto de vida, esto es, el sentido y contenido que quiere dar a su propia vida. Este no es en sí un problema, por el contrario, es posiblemente la mayor riqueza con la que como sociedad contamos. Lo importante, es reconocer que, frente a nuestras diferencias, el Estado mantiene una misma responsabilidad.

El incumplimiento de esta responsabilidad es a lo que la Defensoría se enfrenta a diario, una realidad que es demasiado evidente y cotidiana para una gran parte de la sociedad costarricense: la de una institucionalidad que no considera sus necesidades como prioritarias y cuyas omisiones, expone a las personas a la discriminación, la pobreza y finalmente, a la exclusión. Tal y como se indicó antes, cerca de 1.695.097

Nación 2018, San José, Costa Rica, página 50
23 Organización de Estados Americanos; Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas, op.cit., página 193.

personas viven algún tipo de pobreza, afectando de esta forma, con mayor o menor gravedad, su capacidad de atender sus necesidades básicas. En cuanto al acceso al derecho a la educación, la escolaridad promedio de las personas en el país es de 9,2 años, se ha estancado, afectando su capacidad de mejorar sus condiciones de vida y las de sus familias. Asimismo, la sociedad costarricense limita las posibilidades de opciones distintas al empleo a un amplio sector de la sociedad, como opción para generar los recursos necesarios para satisfacer sus derechos más esenciales.

Este tipo de desigualdades implican un riesgo para la democracia ya que, cuando una persona no encuentra respuesta en el Estado o en la sociedad a sus necesidades, se lesiona la legitimidad democrática en el ejercicio del poder, sin importar que quienes detenten el poder lo hagan a través de los procedimientos previstos por la legislación nacional. Asimismo, al Estado no proveer los servicios que por ley se requieren, deja espacios abiertos para que otros grupos y entidades los provean, lo cual puede ser de gran peligrosidad para la estabilidad del país. De esta forma, estas desigualdades pueden llegar a traducirse, desde una forma simplista, en una lógica dicotómica que representa la realidad social siempre como dos grupos distintos y excluyentes entre sí, que ya no se restringe a la lógica entre lo público y lo privado, lo central o lo regional, sino que también incluye otras categorías que compiten por la atención del Estado a sus necesidades – nacionales-extranjeros, indígenas-campesinado, mujeres-hombres, entre otros-.

La polarización social, en palabras de Martín-Baro, constituye el proceso en el cual las posturas ante un determinado problema tienden a reducirse cada vez más a dos esquemas opuestos y excluyentes al interior de un determinado ámbito social, que supone la referencia negati-

va a la postura del grupo contrario.²⁴ La existencia de este fenómeno, junto con la desigualdad, no es único de la realidad costarricense, sino que es una tendencia mundial y constituye, tal y como lo señaló el Foro Mundial Económico –Foro de Davos- en el año 2017 y reiteró en el 2019, son dos de los cinco grandes retos que debe enfrentar la humanidad para los próximos diez años.²⁵

Como INDH, la Defensoría de los Habitantes debe llamar la atención sobre el vínculo que existe entre los procesos de desigualdad y polarización, con la incapacidad del Estado de atender sus obligaciones en materia de derechos humanos. Como se ha señalado antes, los derechos humanos no pueden ser reducidos a categorías, sino que estos siempre responden a una misma realidad: la dignidad del ser humano, la cual es intemporal y no puede circunscribirse a una coyuntura social o electoral. Es importante que el Estado comprenda que, aunque por razones de política pública y manejo de sus recursos, en un momento dado requiere el establecimiento de prioridades con respecto a determinados sectores de la población, esto no puede implicar el abandono de otros sectores.

1.4.3 Institucionalidad democrática y legitimidad

Se entiende por legitimidad la cualidad en la que se asienta el reconocimiento del derecho al ejercicio de una posición de autoridad estatal sobre la base de la licitud del procedimiento de acceso a dicha posición y la forma y contenido del ejercicio de la misma.²⁶

La legitimidad de ejercicio se refiere a la capacidad de satisfacer objetivos o valores sociales. En palabras de Norberto Bobbio (2009): “La legitimidad del Estado moderno no depende únicamente de los

24 Martín-Baro, Ignacio. Polarización Social en El Salvador. En <http://www.uca.edu.sv>

25 es.weforum.org. Revisado el 17 de mayo de 2019.

26 IIDH-CAPEL; Diccionario Electoral, San José, tercera edición, 2017, Pag. 638

procesos democráticos de acceso al poder público, sino del carácter axiológico que la democracia moderna exige a los gobernantes cumplir, a través de la protección a los derechos".(p. 401)²⁷

La legitimidad respecto de la protección y cumplimiento de derechos de las personas, se traduce que el Estado atienda, resuelva y garantice las demandas de la ciudadanía. Cuando un Estado no puede satisfacer las expectativas sociales y derechos de la ciudadanía, la legitimidad se debilita, y puede conducirse a una crisis de gobernabilidad.

Por otro lado, la transparencia, como exigencia de publicidad de la actuación de los poderes públicos, es un derivado del principio democrático sobre el que se funda la legitimidad del ejercicio del poder y se corresponde con el reconocimiento del derecho de acceso que los ciudadanos tienen a la información pública. La transparencia es una eficaz salvaguarda frente a una mala administración, permite a los ciudadanos conocer mejor y vigilar la prestación de los servicios y el empleo de los recursos públicos, y estimula a los poderes públicos a funcionar de modo eficiente.

Un gobierno transparente, un gobierno que abre la información al escrutinio de la sociedad es, en definitiva, un gobierno que presta un mejor servicio a los ciudadanos. Una gestión transparente por parte de los poderes y las administraciones públicas, además, refuerza otros valores fundamentales para el buen gobierno como la imparcialidad en la actuación de los poderes públicos, su rigor, su eficacia y su eficiencia.²⁸

Por su parte, la legalidad es la sujeción de los poderes públicos a la ley (Estado de

27 Bobbio, N. (2009). Democracia: Los fundamentos. En: Teoría general de la política. Madrid: Trotta, citado en el Diccionario Electoral, Ibid., pag. 640

28 Del Hierro, José Luis; Legitimidad y Legalidad, en: Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad Nº 4, marzo – agosto 2013, pag. 185, Consultado en: <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/viewFile/2103/1036>

Derecho). Legalidad, en el más amplio y general de los sentidos, significa existencia de leyes y conformidad a las mismas de los actos de quienes a ellas están sometidos (cita de Legaz Lacambra, 1958: 6). Significa que el Derecho se manifiesta a través de normas, o sea, que es un sistema normativo²⁹. En otras palabras, el llamado "gobierno de las leyes" lo que implica que implica que el ejercicio del poder público se realiza en el marco de reglas de juego claramente establecidas, las cuales definen los alcances de este poder y garantizan la existencia de controles sobre este.

Basado en un análisis sobre las 30 000 denuncias anuales recibidas por la Defensoría, el cambio demográfico y económico del país, y la prevención como eje central del trabajo de la institución, el trabajo de la Defensoría pondrá énfasis en 5 instituciones públicas incluyendo: la CCSS, el MEP, el IMAS, el PANI y Municipalidades. Aun cuando se le dará especial atención para promover cambios estructurales a las instituciones previamente mencionadas, se seguirá trabajando con todas las otras instituciones del Estado.

1.5 Análisis estadístico de los casos recibidos en la Defensoría de los Habitantes durante el 2018

Durante el 2018, la Defensoría de los Habitantes recibió un total de 26.615 Solicitudes de Intervención. De ellas la tercera parte (31%) proviene de la provincia de San José y la quinta parte (21%) provienen de Puntarenas. Entre ambas tienen el 50% del total recibido.

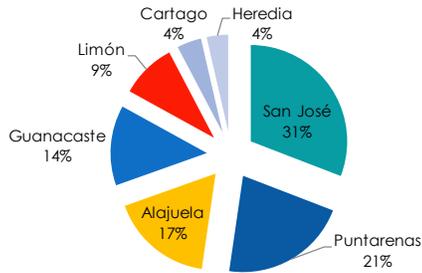
En tercer lugar, está Alajuela con un 17%, seguida de Guanacaste con un 14%. Dos provincias, Heredia y Cartago, muestran el menor número de denuncias recibidas durante el año con un 4% cada una, mientras que Limón se ubica en un punto intermedio con un 9% del total de SI.

29 Ibid, pag. 184

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 podría ayudar a explicar, ese 8% que generan entre ambas del total registrado para el 2018.

Gráfico 1.1

Porcentaje de SI según provincia. 2018



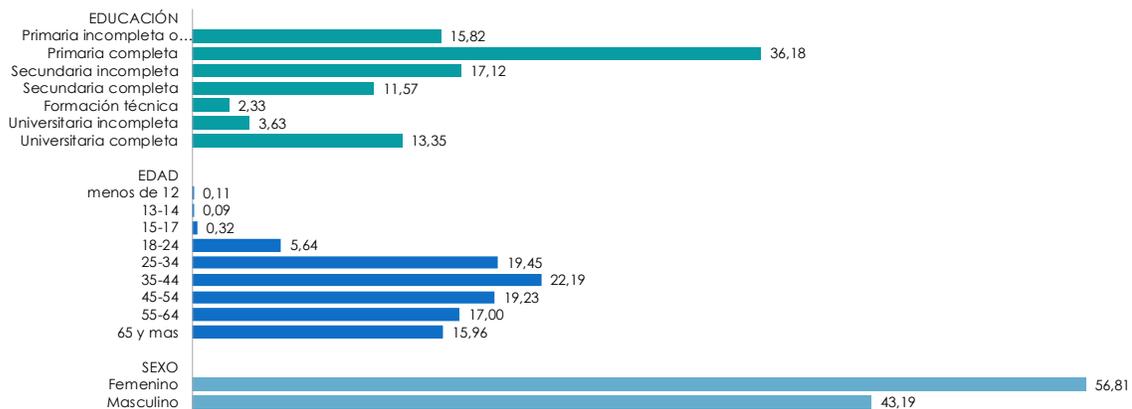
Fuente: DHR, Dirección de Planificación Institucional, Sistema de Gestión Documental

De las 26.615 SI recibidas, por sexo, el 57% fueron interpuestas por mujeres y el 43% por hombres. Desde que se comenzó a medir con la variable de sexo, este comportamiento es el que se ha dado históricamente y evidencia que son las mujeres, quienes experimentan mayores vulneraciones de sus derechos, con respecto a los hombres -tanto a nivel agregado como por provincia-.

El gráfico 1.2 muestra, con diferentes niveles de desagregaciones, el comporta-

Gráfico 1.2

Porcentaje de SI según características sociodemográficas. Datos 2018



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

miento de la demanda de servicios 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.

Al analizar los datos recogidos de las denuncias por nivel de escolaridad, más de la mitad de las personas que lo registraron poseen como máximo primaria completa (15,8% incompleta y 36,2% 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 68,7%. Este resultado es 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 y, dentro de ese grupo, las mujeres casi duplican a los hombres. Se evidencian aspectos que se repiten en otros análisis, como el mayor nivel de pobreza de las mujeres con respecto a los hombres y la mayor tasa de desempleo de ellas. Como bien lo ha dicho ONU Mujeres, la pobreza tiene rostro de mujer y en general, eso también sucede con la vulneración de los otros derechos humanos.

Al desagregar el total de SI por grupo edad, las personas ubicadas en el rango de 35-44 años son las que acuden en mayor cantidad, aunque las que están entre 25-34 años y 45-54 años, se encuentran muy cerca. El 60% de las personas es entre los 35 y 54 años de edad (cada uno de esos rangos cercanos al 20%). Además, de ese total agrupado, el 60% corresponde a mujeres y el 40% a hombres.

Claramente, al analizar los datos del gráfico 1.2, en materia de denuncias ante vulneraciones en los derechos, se reafirma la correlación existente con la situación socio-económica de las mujeres y su efecto en la vulneración a sus derechos o de personas en su entorno.

La estructura de las denuncias, clasificadas por sexo, evidencia el mayor nivel de vulneración que sufren las mujeres en derechos tales como: a una vida libre de violencia y discriminación; acceso a una vivienda digna, a la salud, a la educación; y esta realidad agudiza la discriminación de género y el predominio de visiones sexistas en la prestación de los servicios públicos. Un claro ejemplo, es el tema de violencia obstétrica, el cual es abordado en el capítulo 2 y evidencia la desigualdad a la que se enfrentan las mujeres cuando quieren ejercer sus derechos.

Los datos analizados hacen evidente la necesidad de impulsar cambios culturales

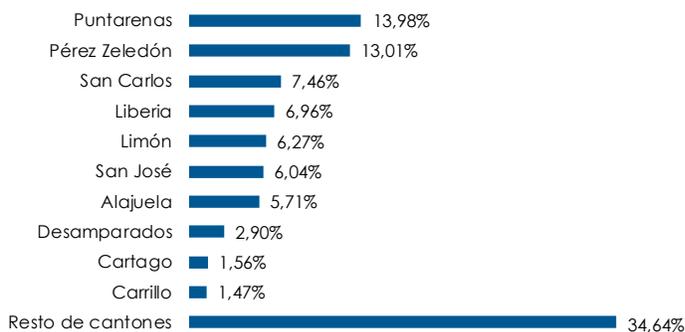
en la prestación de los servicios públicos, de manera que permitan construir sociedades más justas, igualitarias y equitativas; donde el disfrute pleno de los derechos humanos no dependa del sexo de las personas, porque, como sabemos, la dignidad humana es propiedad de todos los seres humanos, por el solo hecho de serlo.

Los resultados obtenidos desde la Defensoría, deben servir para propiciar espacios de reflexión nacional que sensibilicen de la importancia de avanzar hacia una sociedad más igualitarias y justas, donde las variables de sexo, edad, raza, credo religioso, ubicación geográfica, orientación sexual, etc., no incidan para debilitar el respeto y el cumplimiento efectivo de los derechos humanos, sino más bien, para fortalecerlos según cada particularidad y vivencia.

Ahora, se procede a la desagregación por cantones de las SI, recibidas durante el 2018. Y se evidencia correlación entre los cinco cantones que presentan más denuncias, con los lugares donde la Defensoría de los Habitantes posee Oficinas Regionales (OR). Este dato muestra la importancia de profundizar la presencia de la Defensoría en más regiones del país e ir más allá del enfoque existente de regionalización. De los diez cantones con mayor cantidad de denuncias presentadas, los dos primeros representan el 40% del total.

Gráfico 1.3

Porcentaje de SI según cantón

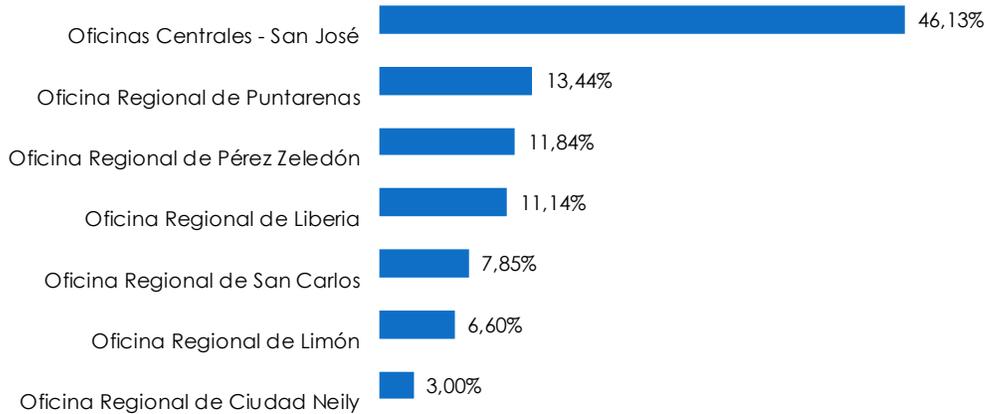


Fuente: DHR, Dirección de Planificación Institucional, Sistema de Gestión Documental

El gráfico 1.3 muestra la distribución por cantón, en la recepción de las denuncias recibidas. Durante el 2018, cerca del 14% provinieron del cantón Central de Puntarenas, seguido de Pérez Zeledón con un 13%.

Gráfico 1.4

Porcentaje de SI según Oficina Receptora. Datos 2018



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

Si vinculamos los resultados por cantón con las denuncias recibidas por oficina receptora, tenemos que del 100% de las SI recibidas durante el 2018, en la sede central³⁰ se recibió el 46,13%; mientras que las Oficinas Regionales (OR) -en conjunto- recibieron el 53,87%.

Al desagregarse por OR, las dos primeras coinciden con los dos cantones que más SI recibieron. Si de los datos del gráfico 1.3 se agrupan los cantones de San José, Alajuela, Desamparados y Cartago, se obtiene el 16,21% del total, a nivel del Gran Área Metropolitana.

Esta cantidad de SI es mayor que el recibido por cualquier oficina regional; y además, confirma la existencia de denuncias con alta concentración en pocos

³⁰ Es importante aclarar que en la sede central se reciben denuncias de todos los cantones del país, por ese motivo existe una diferencia entre el análisis cantonal y el de oficina receptora. En el caso de las Oficinas Regionales solo se reciben las denuncias que se encuentran en su zona de responsabilidad, por ese motivo es que no coincide a nivel cantonal los datos mostrados.

cantones, comportamiento que se mantiene cuando al analizar los datos a nivel de distrito, se nota que en diez de ellos se acumula cerca del 40% de las denuncias.

Comentario aparte merece el caso del distrito de San Rafael en Alajuela, ya que

la mayoría de las denuncias provienen de los Centros de Atención Institucional³¹ ubicados en ese lugar y son realizadas por personas privadas de libertad. Estas denuncias principalmente se tratan del derecho a la salud. A nivel de las demás OR, temas vinculados con pensiones del Régimen No Contributivo, problemas con el pago de pluses salariales de parte de los Ministerios de Educación Pública y Seguridad Pública; instituciones como el IMAS o la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), se encuentran entre los temas y entidades más denunciadas a nivel nacional.

El gráfico 1.5 permite identificar las entidades más denunciadas durante el 2018. De cada cinco 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 económica, donde los niveles de pobreza y desempleo no evidencian tendencias de

³¹ Conocido popularmente como La Reforma.

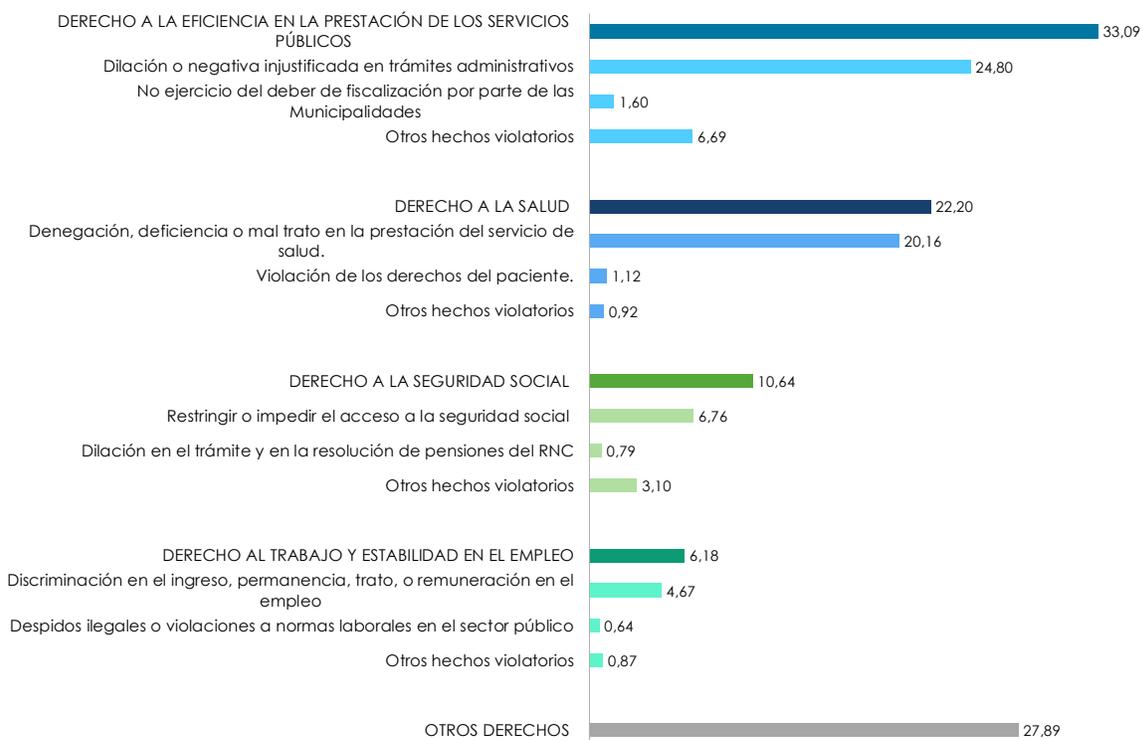
mejora que se sostengan en el tiempo, las personas con menores niveles educativos son las más afectadas por estas dos variables y tienden a asistir a estas instituciones en procura de ser incorporados ya sea en algún programa asistencial o subsidio que les permita paliar un poco las dificultades económicas por las que atraviesan. Esto se aborda con amplitud en el título de “Instituciones y políticas para la reducción de la pobreza”.

que en esas seis instituciones, se concentra la mitad de las Solicitudes de Intervención que ha recibido la Defensoría de los Habitantes durante el período en estudio.

Al tomar como referencia los datos analizados y desagregar la composición de las SI y sus efectos en la población, se colige que nuestra institucionalidad en su dinámica diaria se convierte “en una piedra en el zapato” para aquellos sectores de la población que se encuentran en mayor si-

Gráfico 1.5

Porcentaje de SI según derechos y hechos violatorios más 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

A nivel de gobiernos locales, la Municipalidad de Limón es la más denunciada, además de ser la quinta que más quejas ha tenido ante la Defensoría. Al agrupar las cinco entidades más denunciadas, éstas concentran el 47,3% del total de denuncias recibidas durante el 2018; y si se le agregamos las denuncias presentadas en contra del Instituto Costarricense de Aguas y Alcantarillados (AyA), tenemos

tuación de vulnerabilidad al momento de exigir sus derechos.

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

Lo anterior se evidencia en el gráfico 1.5, donde se ilustra la composición, por derecho y hecho violatorio de las denuncias recibidas durante el 2018 y al mismo tiempo, permite identificar que cuatro derechos concentran más del 70% de los denunciados. Tal y como se mencionó al inicio de este acápite, 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. Si adicionalmente se agrega el Derecho a la Salud, entre ambos suman el 55% de los denunciados durante el 2018.

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 Gobierno³² y 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 importantes –en muchos casos resultan aislados y cortoplacistas. Se evidencia que 16 años después, el país se encuentra todavía lejos de una gestión eficiente y más bien, persisten –y casi se perpetúan– en el tiempo serias vulneraciones de los derechos humanos, que en el caso de la Defensoría, como Institución Nacional de Derechos Humanos; venimos exponiendo y denunciando a lo largo del tiempo.

32 Eficiencia, eficacia, legalidad, justicia, participación y transparencia, según PNUD.



Sociedades
Pacíficas



Sociedades
Justas



Sociedades
Inclusivas

CAPÍTULO 2





Sociedades Pacíficas

La construcción y fortalecimiento de sociedades pacíficas constituye un componente vital de cara al ejercicio de los derechos de las personas y la convivencia democrática. La reducción de la violencia en espacios públicos y privados, así como la promoción de la seguridad humana y una cultura de paz, permiten contribuir en el combate a la pobreza, la igualdad de género, así como con el acceso de las personas a servicios públicos esenciales, tales como la educación y el acceso al agua potable, en procura de eliminar los obstáculos para el crecimiento económico que beneficie a toda la población.

La Defensoría de los Habitantes, en su labor ordinaria de promoción y defensa de derechos, rinde cuentas en este apartado de los temas más relevantes abordados en el período del presente informe y relacionados con diferentes aspectos de la seguridad humana y la construcción de sociedades pacíficas y cultura de paz.

Para tales efectos, en el presente apartado se abordan temas relacionados con la seguridad pública y el control de armas, así como con la migración segura y la trata de personas.

Al reconocer que la construcción de sociedades pacíficas inicia con la existencia

de ciudades, comunidades e instituciones seguras y pacíficas; en este apartado se hace referencia a la accesibilidad y seguridad de los espacios públicos para todas las poblaciones. Especial énfasis requiere el análisis del acoso callejero sufrido por las mujeres en espacios públicos, así como el Bullying en centros educativos, ambas formas de violencia cada vez más comunes.

El análisis de la violencia que viven poblaciones específicas tales como las mujeres; la niñez y la adolescencia; la población indígena y la población adulta mayor, resultan de vital importancia en el presente informe porque las consecuencias de la violencia en cualquiera de sus manifestaciones, se presenta con especial intensidad es estas personas.

Por último, la Defensoría refiere las acciones que desde la institución se han desarrollado en la promoción de una cultura de paz, procurando con ello, no solo quedarse en la defensa de derechos, sino que, a través de la educación en derechos humanos, se puedan generar acciones que se repliquen en la institucionalidad costarricense y la sociedad civil con la que se trabaja. Todo esto, partiendo de que la construcción de paz es un proce-

so individual, colectivo y decididamente participativo.

2.1.1 Promoción de una cultura de paz.

La preocupación por la convivencia pacífica y respetuosa al interior de los países y entre las naciones, ha sido una constante desde la conformación misma de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). La cultura de paz consiste en una serie de “valores, actitudes y comportamientos que rechazan la violencia y previenen los conflictos tratando de atacar sus causas para solucionar los problemas mediante el diálogo y la negociación entre las personas, los grupos y las naciones”.¹

Algunos autores proponen que el trabajo en la construcción de una cultura de paz se aborde a partir de las cuatro “D”: desarme, desarrollo, democratización y derechos humanos, para transitar de una cultura de la violencia a una cultura de paz, en la cual la mediación en la resolución de conflictos debe ser una constante en la acción pública. Como producto de la Declaración y el Programa de Acción sobre una Cultura de Paz, se identifican ocho ámbitos prioritarios de acción:

acciones tales como: la atención y mediación en conflictos sociales, el establecimiento de mesas de diálogo para la atención y abordaje de distintos temas para la prevención de conflictos, la promoción del diálogo social entre la institucionalidad pública y la sociedad civil organizada, la promoción y apertura de espacios reales y sostenibles de participación ciudadana que posibiliten la incidencia política informada de la sociedad civil organizada en la construcción, ejecución y evaluación de las políticas públicas, el desarrollo de iniciativas para transparentar la acción de la institucionalidad pública y favorecer de esa manera la generación de confianza en la acción del Estado y sus instituciones. Toda esta gama de formas de intervención, tienen un resultado directo en el fortalecimiento de la democracia y el Estado Social de Derecho.

Además de estas acciones impulsadas por la Defensoría de los Habitantes, destaca la ejecución de estrategias de educación en derechos humanos, que además de permea y nutre los ocho ámbitos de la Declaración y el Programa de la Cultura de Paz, se concreta con proyectos de capacitación, información y difusión en derechos humanos, dirigidas a las perso-

Figura 2.1

Declaración y el Programa de Acción sobre una Cultura de Paz. Ámbitos prioritarios de acción.



Como Institución Nacional Derechos Humanos, la Defensoría de los Habitantes da cuenta de su papel en la construcción de una cultura de paz con el impulso de

nas funcionarias del sector público con el propósito de fortalecer conocimientos, habilidades y actitudes que les permita ser agentes de cambio, para contribuir al fortalecimiento de una cultura de paz.

¹ Resolución A/52/13, 1998.

Paralelamente, se contribuye a la capacitación de la sociedad civil, consolidando sus herramientas y conocimientos para activar los sistemas y mecanismos de protección y exigibilidad de los derechos humanos, donde la meta permanente es reforzar sus voces y protagonismos.

Para avanzar hacia una sociedad más justa, donde la igualdad de oportunidades y la eliminación de la violencia en todas sus formas sea un compromiso nacional, la educación en derechos humanos y la educación para la paz deberían ocupar un lugar de prioridad pues sin duda alguna éste es el camino para poder dar cumplimiento a los compromisos del Estado en el campo del Derecho Internacional de los Derechos Humanos que nos convoca a eliminar el estigma, la discriminación, la violencia, el abandono y la indiferencia que enfrentan distintos sectores de la población.

De tal forma, la Educación en Derechos Humanos, (en adelante EDH), está respaldada jurídicamente en los compromisos asumidos por el Estado costarricense a través de instrumentos internacionales, tales como la Declaración Universal de Derechos Humanos², el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales³, el Protocolo al Pacto Interamericano de Derechos Económicos Sociales y Culturales de San Salvador⁴ y la

2 “El fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos.”

3 “La educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales.”

4 “La educación deberá orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad y deberá fortalecer el respeto por los derechos humanos, el pluralismo ideológico, las libertades fundamentales, la justicia y la paz... la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad democrática y pluralista, lograr una subsistencia digna, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos raciales, étnicos o religiosos y promover las actividades a favor del mantenimiento de la paz.”

Convención Internacional de los Derechos del Niño⁵.

Este tema nos convoca a visibilizar la necesidad que tiene el país de avanzar en la construcción de una política nacional de educación en derechos humanos, condición necesaria para la promoción de una ciudadanía proactiva que reconozca la importancia de robustecer y defender la democracia.

La Defensoría ha venido impulsando el trabajo de la Red de Educación en Derechos Humanos, que está integrado por un equipo interinstitucional e interdisciplinario que, tomando en cuenta la necesidad de avanzar en la construcción de una política integral, elaboró el documento: “Bases para la formulación de una Política Nacional de Educación en Derechos Humanos”, como primer paso para visualizar y atender tan relevante reto que tenemos como país.

La Red de Educación en Derechos Humanos -REDH- es un colectivo integrado por diversas instancias y coordinado por la Defensoría, que funciona desde el 2014, cuyo trabajo ha podido contribuir al intercambio conceptual y metodológico entre la institucionalidad y la sociedad civil.

Es claro que el MEP es una institución que tiene una función estratégica y prioritaria para generar una política de educación en derechos humanos que integre los esfuerzos y niveles del proceso educativo. El MEP ha venido realizando importantes esfuerzos para incorporar el enfoque de derechos humanos en sus políticas, progra-

5 “la educación deberá estar encaminada a “b) Inculcar al niño el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales... c) (...) el respeto de sus padres, de su propia identidad cultural, de su idioma y sus valores, de los valores nacionales del país en que vive, del país de que sea originario y de las civilizaciones distintas de la suya; d) Preparar al niño para asumir una vida responsable en una sociedad libre, con espíritu de comprensión, paz, tolerancia, igualdad de los sexos y amistad entre todos los pueblos, grupos étnicos, nacionales y religiosos y personas de origen indígena; y e) Inculcar al niño el respeto del medio ambiente natural. “

mas y proyectos. Sin embargo, también debemos reconocer que aún es necesario trabajar en integrar dichos esfuerzos en la práctica cotidiana para obtener un mayor impacto en la comunidad educativa.

Dichos esfuerzos deberán permear la labor de instancias estratégicas dentro del MEP, tales como el Consejo Nacional de Enseñanza Superior Universitaria Privada (CONESUP) y el Instituto Desarrollo Profesional (IDP).

En el año 2018, el trabajo de la REDH estuvo enfocado a propiciar la reflexión y acción necesaria para incorporar la educación en derechos humanos dentro de la formación universitaria, lo cual responde también a una visión estratégica de formar profesionales comprometidos con la defensa y promoción de los derechos humanos.

En este sentido, destaca el acercamiento al proyecto de Investigación desarrollado por el Instituto de Investigación en Educación de la Universidad de Costa Rica: “La Educación en Valores y en Derechos Humanos en los Planes de Estudio para la Formación de Docentes en la Universidad de Costa Rica”. Dicho proyecto es considerado de gran relevancia para incidir en la capacitación de personas formadoras en preescolar, primaria y secundaria, y poder respaldar mejoras a los planes y programas de estudio de la Facultad de Educación, así como recomendar que la experiencia sea replicada en otras universidades públicas y privadas.

En el marco del 70 aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos en noviembre del 2018, se hizo el Foro: “La Contribución de las Universidades para la Educación en Derechos Humanos en Costa Rica”. Esta actividad es coyuntural para posicionar aún más el rol de las universidades para educar en derechos humanos.

Para contribuir con el compromiso de posicionar la educación en derechos humanos en el país, se diseñan además otras estrategias de capacitación dirigidas a las instituciones públicas, entre las que el trabajo conjunto con el Centro de Capacitación del Servicio Civil (CECADES), se consolida a partir del 2018, desarrollándose la primera experiencia de un curso en línea sobre “Derechos Humanos, Discriminación y Racismo”.

Además, se logró establecer un programa de trabajo para 2019 que posibilitará un mayor impacto en el Poder Ejecutivo. En esta misma línea de intervención, se consolidan las relaciones con el Centro de Investigación y Formación del Ministerio de Hacienda, con el curso sobre “Derechos Humanos y Servicio Público”, incluyendo en su oferta de capacitación al menos un curso anual sobre temáticas de Derechos Humanos y la aplicación del enfoque basado en derechos humanos dentro de la función pública.

Otra buena práctica impulsada es la iniciativa de consulta activa a las organizaciones de mujeres que permite la identificación de desafíos del Estado para cumplir con los compromisos internacionales para el avance de los derechos de las mujeres.

2.1.2 Prevención de la violencia

En los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030 para su implementación, se apuesta por “*promover sociedades pacíficas, justas e inclusivas, exentas de **miedo y violencia.***” La Organización Mundial de la Salud (OMS), define la violencia como: “*El uso deliberado de la fuerza física o el poder, ya sea en grado de amenaza o efectivo, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones*”.⁶

⁶ OPS/OMS. Informe Mundial sobre la violencia y la salud: resumen. Washington, D.C., Organización

Esta definición considera las numerosas consecuencias del comportamiento violento, el suicida, los conflictos armados, la muerte, las lesiones, la violencia intrafamiliar, entre otros. Cubre los daños psíquicos, las privaciones y deficiencias del desarrollo que comprometan el bienestar de los individuos, las familias y las comunidades. La violencia es un fenómeno construido socialmente, que se concreta en múltiples manifestaciones y cuyos significados varían históricamente dependiendo del momento y el contexto en que se producen.

A. Violencia contra niños, niñas y adolescentes.⁷

Cada año, la Defensoría recibe una serie de quejas y denuncias en relación con el actuar de las diferentes instituciones que conforman el Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia, de las cuales muchas tienen como elemento generador la presencia de violencia contra las personas menores de edad, en diferentes manifestaciones.

Uno de los espacios más comunes donde se presenta esta violencia es en el hogar y la familia⁸, incluyendo violencia directa o exposición de niños, niñas y adolescentes como testigos de situaciones de violencia en el seno familiar.⁹

Panamericana de la Salud, Oficina Regional para las Américas de la Organización Mundial de la Salud, 2002, página 15.

7 Los ODS 16.1 y 16.2 se plantean las metas de reducción significativa de todas las formas de violencia y las tasas de mortalidad y poner fin al abuso, la explotación, la trata, y todas aquellas formas de violencia contra niños, niñas y adolescentes.

8 Referida ésta a toda acción u omisión, directa o indirecta contra una persona menor de edad con la que se tiene un vínculo por consanguinidad, afinidad o adopción u otros vínculos jurídicos o, de hecho, que atentan contra su integridad física, sexual, patrimonial o psicológica.

9 Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), "Una revisión sistemática de los determinantes de la Violencia que afectan a niños, niñas y adolescentes: Costa Rica", San José, Costa Rica, 2017, página 23. Consultado en: <https://www.unicef.org/costarica/Innocenti-Violencia-2017.pdf>

Dentro de las formas típicas de violencia en el hogar¹⁰, se encuentra la negligencia, que implica la falta de atención u omisiones en el cuidado de las personas menores de edad, lo cual puede conllevar desde el ausentismo escolar hasta lesiones intra-domiciliarias, quemaduras, intoxicación, traumas, consultas tardías y no adherencia a tratamientos¹¹, no aplicación de vacunas y el abandono. El abuso emocional puede darse a través de la privación de afecto, la manipulación y situaciones de conflicto entre progenitores por la custodia de la persona menor de edad.¹²

"Pese a su prohibición legal en el año 2008 como medio de disciplina y educación, una de las manifestaciones más arraigadas en el seno de la familia, sigue siendo el castigo físico en niños, niñas y adolescentes". (DHR, 2019)

La situación de agresión contra los niños y niñas es de tal magnitud que para el 2017, el PANI reportó 53.359 personas menores de edad víctimas de alguna forma de violencia y a setiembre del 2018, el Hospital Nacional de Niños registraba la atención de 5 niños o niñas por día por la sospecha de violencia infantil. Es importante que el PANI, conforme al mandato legal¹³, coordine con todo el Sistema de Protección Integral la ejecución de programas formativos para el ejercicio de una autoridad parental respetuosa de las personas menores de edad.

El abuso sexual puede verse representado en acciones no sólo de acceso carnal o actos sexuales o eróticos contra personas menores de edad, sino también exposi-

10 UNICEF, "Una revisión sistemática de los determinantes de la Violencia que afectan a niños, niñas y adolescentes: Costa Rica", op.cit, página 10. Consultado en: <https://www.unicef.org/costarica/Innocenti-Violencia-2017.pdf>

11 Expediente N° 258780-2018.

12 Expediente 160840-2014

13 Ley 8654. Ley de Derechos de los niños, niñas y adolescentes a la disciplina sin castigo físico ni trato humillante. Artículo 1: Adición del artículo 24 bis al Código de la Niñez y la Adolescencia, denominado **Derecho a la disciplina sin castigo físico ni trato humillante.**

ción a pornografía. Con preocupación, se conoce que existe un incremento sostenido de abusos sexuales contra personas menores de edad. Según datos del Poder Judicial, las denuncias por este tipo de conductas han crecido del 2004 al 2017 en un 74 %, alcanzando ese año la cantidad de 8.818 quejas, contando en la actualidad con una tasa de 178,2 por cada 100.000 habitantes y en el 70% de los mismos figuran como víctimas personas menores de edad.¹⁴

A inicios del año 2017, con la entrada en vigencia de la Ley “Fortalecimiento de la protección legal de las niñas y las adolescentes mujeres ante situaciones de violencia de género asociadas a relaciones abusivas”¹⁵, se penaliza hasta con tres años de cárcel a quienes, siendo mayores de edad, mantengan relaciones sexuales con personas menores de 15 años, si la diferencia de edad entre ambas personas es de cinco o más años. La Defensoría consideró necesaria la divulgación de esta normativa en las comunidades de su competencia territorial, particularmente en las zonas rurales, porque con base en el trabajo de años anteriores, se advirtió que parte de la población residente en esas zonas no considera irregular o ilegal que adolescentes menores de 15 años inicien su vida sexual con personas mayores que ellas por cinco o más años.

La divulgación de dicho cuerpo de normas incluyó una serie de sesiones denominadas “Relaciones Impropias: cuando la edad sí importa”¹⁶. Las sesiones se desarrollaron en centros educativos de Venecia y Cutris de San Carlos y en Los Chiles, así como en actividades con comunidades en Ciudad Quesada y La Fortuna de San Carlos, Río Cuarto, Guatuso centro y en

14 “Mal imparable: denuncias por delitos sexuales aumentaron 74% en 13 años”. En 2017, la Fiscalía abrió 6.162 expedientes por faltas en las que las víctimas son menores; en ese año recibieron en total 8.818 quejas”. La Nación, 1º de julio del 2018.

15 N° 9406 del 30 de noviembre de 2016.

16 Con base en la idea del Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA por sus siglas en inglés).

El Silencio de Guatuso, con representantes del Sistema Nacional de Facilitadores Judiciales. Asimismo, las labores de divulgación comprendieron a alrededor de 100 mujeres integrantes de los diferentes programas a cargo del INAMU en la región, de las cuales, un porcentaje mayoritario son madres adolescentes, víctimas de violencia intrafamiliar o que se encuentran en algún proyecto para ayudarles a salir de la condición de pobreza en que viven.

Como resultado del trabajo y recomendaciones en el tema de relaciones impropias, el MEP a través de la circular DM-0052-09-2018 del 24 de setiembre del 2018, adicionó el tema de las relaciones impropias del Protocolo de Actuación en situaciones de violencia física, psicológica, sexual, acoso y hostigamiento sexual e instrucciones generales con respecto a la denuncia e investigación de faltas de connotación sexual.

Expresiones de violencia en los centros educativos, particularmente entre estudiantes podrían constituirse en agresión verbal y física, matonismo, acoso y hostigamiento, robo y daño a la propiedad, intimidación y amenaza; existencia de pandillas con comportamientos violentos, consumo de alcohol y drogas ilícitas, presencia de armas, trasiego de drogas ilícitas y acciones discriminatorias (racismo, homofobia, etc.).

En el tema de discriminación, en el 2018 se publicaron dos documentos por parte del MEP: la Circular DM-040-07-2018, *Lineamientos para adecuación de trámites, documentos y registros al Reconocimiento del derecho a la identidad sexual y de género de la Población estudiantil y estudiantes egresados del Sistema Educativo Costarricense y el Protocolo de atención al bullying contra población LGTBI inserta en el sistema educativo*.¹⁷

17 <https://www.mep.go.cr/sites/default/files/atencion-bullying-poblacion-lgtb.pdf>

Estos tienen como finalidad el abordaje de las situaciones discriminatorias contra la población LGTBI y que las hace sujetas de diferentes expresiones de violencia. La Defensoría, espera que se brinde amplia divulgación y sensibilización sobre el tema para revertir estas conductas. En el año 2018, la Defensoría tramitó un expediente¹⁸ en el cual una persona estudiante colegial deseaba que se le permitiera asistir al baile de graduación con la ropa que reflejaba su identidad de género autopercebida y se le prohibió inicialmente, lo cual, generó daños emocionales importantes en la persona interesada. Con la intervención del PANI y del MEP a instancias de la Defensoría, se tomaron medidas efectivas para que la persona en cuestión pudiese disfrutar de su baile de graduación respetándose su identidad de género autopercebida.

Igualmente, en atención a un caso por discriminación racial en contra de una estudiante de secundaria, la Defensoría de los Habitantes coadyuvó en un recurso de amparo a su favor, el cual fue declarado con lugar por la Sala Constitucional¹⁹ y se ordenó al MEP a aplicar las previsiones necesarias para abordar el hostigamiento racista²⁰. Adicionalmente, el MEP junto con UNICEF inició el proceso para elaborar un protocolo de actuación ante situaciones de discriminación racial, xenofobia y otras formas de discriminación en los centros educativos.

En cuanto a la violencia dirigida contra uno mismo, este tipo de violencia comprende los comportamientos suicidas y las autolesiones, como la automutilación. El comportamiento suicida va desde el mero pensamiento de quitarse la vida, al planeamiento, la búsqueda de medios para llevarlo a cabo, el intento de matarse y la consumación del acto.²¹ En el ODS

3.4 se plantea la necesidad de la prevención, tratamiento y promoción de la salud mental, por ello se reconoce como un avance positivo la emisión del Decreto Ejecutivo N° 40881-S, Normativa Nacional para la Articulación Interinstitucional en el Abordaje Integral del Comportamiento Suicida, publicado en el Alcance N° 38 de La Gaceta N° 34 del 22 de febrero del 2018 y su implementación.

No obstante, preocupan los hallazgos hechos por la Contraloría General de la República y reseñados en el Informe DFOE-SOC-IF-00025-2018, del 20 de diciembre del 2018, respecto del nivel de cumplimiento de la Política Nacional de Salud Mental y su Plan de Acción 2012-2021.

Las estadísticas apuntan a un crecimiento sostenido en los intentos de suicidio entre el 2014 y el 2018. La tasa de intentos de suicidio por cada 100.000 habitantes subió de 25,2 a 37,9. Particularmente, en la población adolescente las estadísticas son preocupantes. En la Revista Digital de Salud Mental²² (2018), se indica que:

“Con respecto a la población joven, de acuerdo con los datos de la Dirección de Vigilancia de la Salud del Ministerio de Salud, durante el año 2017, se registraron 129 intentos de suicidio en personas de edades entre los 10 y los 14 años y 278 casos en adolescentes y jóvenes de entre 15 y 19 años. Sobre los episodios depresivos, en ese mismo año se presentaron 499 en niños de 5 a 9 años; 1824 con edades entre 10-14 años y 2577 en muchachos de entre 15 y 19 años.”

La Defensoría considera positivas las acciones adoptadas por la CCSS a través del Hospital Nacional Psiquiátrico, la fundación Fundamentos, el Instituto Costarricense sobre Drogas (ICD), el Patronato Nacional de la Infancia (PANI) y el Ministerio de Educación Pública (MEP), que adoptaron

18 Expediente 274964-2018-SI.

19 Resolución N° 2018-12095 de las 12:15 hrs. del 24 de julio del 2018.

20 Expediente 255895-2018-SI.

21 OPS/OMS. Informe Mundial sobre la Violencia y la Salud. op. cit. página 15.

22 Revista Digital de Salud Mental, en: <https://www.dropbox.com/s/lns3hf2w5m9gsc5/Digital-Revista%20de%20Salud%20Mental.pdf?dl=0>, pág. 10

La Defensoría de los Habitantes inició una Investigación de Oficio¹ en relación con la siguiente noticia: "Niño de 8 años se quita la vida. Lamentablemente la muerte se produjo en una humilde casa de habitación ubicada en San Felipe de Alajuelita. Un pequeño niño de 8 años, el cual tomó la fatal decisión de acabar con su vida ahorcándose en uno de los cuartos, donde vivía junto a su familia." De la investigación se desprende que hubo problemas de comunicación y coordinación entre la Oficina Local del PANI y el Hospital Nacional Psiquiátrico, razón por la cual se giraron recomendaciones en ese sentido, y se planteó la necesidad de constituir un grupo interinstitucional ad hoc, que contribuya a mejorar las formas de intervención y que, a su vez, brinde insumos para la elaboración del Protocolo de PANI y de los demás protocolos institucionales correspondientes.

1 Expediente 248610-2017-SI.

el programa "Casitas de Escucha" y actualmente cuentan con cuatro programas para un total de 1812 beneficiarios: dos en Pavas, Talamanca y Limón, uno dirigido a la población joven que ni trabaja ni estudia y el proyecto "Aulas de escucha" que se implementa en 20 colegios alrededor del país.²³

De particular importancia es mencionar que el MEP puso en práctica el Protocolo de atención a la población estudiantil que presenta lesiones autoinfligidas o en riesgo por tentativa de suicidio de junio del 2018, el cual orienta la manera correcta de abordar estas delicadas situaciones.

B. Violencia y discriminación contra los pueblos indígenas.

La violencia contra los pueblos y personas indígenas se ha incrementado en el país en los últimos diez años. El mayor índice del conflicto está concentrado en la defensa y protección de sus tierras, territorios y recursos. La situación más crítica se presenta en el cantón de Buenos Aires de Puntarenas,

donde confluyen seis territorios indígenas: Ujarrás, Salitre, Térraba, Cabagra, Rey Curré y Boruca. En reiteradas ocasiones, la Defensoría ha insistido en la importancia de un abordaje integral y multisectorial, respetuoso de las diferencias, pero preciso y contundente en las acciones.

Desde el 2012, en cada uno de los conflictos conocidos por la Defensoría, el común denominador ha sido la ausencia de una estrategia de atención estatal que reconozca la urgente necesidad de actuar para evitar una mayor escalada de violencia.

"La débil y dilatoria intervención gubernamental ha sido, además, omisa y negligente; pues en lugar de asumir la responsabilidad ejecutiva, ha incitado a judicializar los procesos, para evadir su obligación de adoptar acciones de protección de derechos para los pueblos indígenas". (DHR, 2019)

Precisamente, la Medida Cautelar²⁴ dictada en favor de los territorios Térraba y Salitre, confirmaba el riesgo a la vida e integridad de las personas indígenas en las acciones orientadas a recuperar sus territorios; sin embargo, tampoco fue suficiente para que el Estado asegurara su protección. Desde que se dictó la Medida (Cautelar), la Defensoría ha emitido más de 30 documentos relacionados con el seguimiento a su implementación; entre ellos, solicitudes de información a diferentes instituciones públicas, alertas sobre la urgencia de intervención gubernamental, informes de inspecciones in situ y comunicaciones a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

A principios del 2019, se remitió una nota al Secretario Ejecutivo de la CIDH²⁵, informando sobre la ausencia de comunicación del Estado con las personas peticio-

23 Revista Digital de Salud Mental, en: <https://www.dropbox.com/s/lns3hf2w5m9gsc5/Digital-Revista%20de%20Salud%20Mental.pdf?dl=0>, página 6

24 Medida Cautelar N° 321-12 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) del 30 de abril de 2015. Resolución 16/15.

25 Oficio N° DH-PE-1041-2018, fechado 20 de diciembre de 2018.

Asesinato del Líder Indígena Sergio Rojas Ortiz

Líder indígena bribri, del clan Uniwak, maestro, dirigente comunal, padre y abuelo, defensor de derechos de los pueblos indígenas, miembro del Consejo Ditsö Iriria Ajkonuk Wakpa. Por más de 30 años luchó contra la discriminación y el racismo estatal, reivindicó la autonomía de los pueblos, la identidad cultural, el derecho a sus tierras y territorios, y la educación intercultural.

En el 2015, Sergio Rojas denunció ante las autoridades policiales y judiciales múltiples amenazas, sufrió atentados a su vida y constantes afrentas discriminatorias a su dignidad.¹ En marzo del 2019, fue asesinado de 15 balazos en su casa de habitación, en Yeri en el Territorio Indígena Salitre.

La falta de voluntad y organización del Estado localizada en resolver el problema de tierras otorgadas a los pueblos indígenas desde 1977, es la principal causa de la violencia en los territorios indígenas; esa deuda acumula más de 40 años de atraso, mientras las administraciones gubernamentales continúan gastando presupuestos en censar y mapear propiedades que nunca terminan de expropiar ni de desalojar, para garantizarles el derecho a la tierra y a la paz que merecen las y los habitantes indígenas.

1 A pesar de que fue peticionario y beneficiario de la Medida Cautelar 321-12 dictada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

narias, el desconocimiento de la autoridad encargada de dar seguimiento a la implementación efectiva de la Medida y el transcurrir de más de un año sin que algún representante gubernamental les contactara, por lo que la mayoría de las medidas concertadas no se habían ejecutado. Además, se manifestó lo siguiente:

“Conocedores de que el mecanismo de las Medidas Cautelares procura la garantía de respeto a los derechos fundamentales así como prevenir daños irreparables, cumpliendo funciones cautelares y tutelares, la Defensoría de los Habitantes estima oportuno comunicar a la Comisión Interamericana su preocupación por el débil accionar estatal en el proceso de implementación de las medidas concertadas con los pueblos indígenas de Salitre y Térraba, así como la omisión de las nuevas autoridades gubernamentales en el seguimiento al proceso.”

La Defensoría concluye que no ha habido una iniciativa estatal eficaz encaminada a conseguir la paz social en Buenos Aires, a respetar, proteger y garantizar los derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras y territorios, a atender las situaciones de pobreza, falta de oportunidades y exclusión que vive la población del cantón.

No han existido acciones preventivas, ni mecanismos de resolución de conflictos efectivos; ni interlocutor gubernamental con liderazgo, capaz de generar un diálogo asertivo y consistente con los diferentes actores, que asegure las condiciones y elementos necesarios para construir soluciones.

C. Violencia contra las personas adultas mayores.

La violencia social hacia las personas mayores surge de la forma en que culturalmente son percibidas y el valor que le atribuye al adulto mayor en cada sociedad. Su base se asienta en prejuicios y estereotipos negativos propios de la desvalorización de la edad de la vejez, todavía muy arraigados en la sociedad costarricense, pese al avance en el reconocimiento de los derechos humanos de este grupo poblacional.

La casuística atendida por la Defensoría muestra que esta manifestación de violencia, se traduce en los malos tratos hacia las y los adultos mayores, no sólo en el ámbito familiar y comunal, sino también en el institucional, público y privado.

En esta línea, es recomendable la revisión de la dimensión del derecho al cuidado para

prevenir la interacción de los factores de riesgo que confluyen y facilitan esta forma de violencia y otras expresiones, como es el caso del abandono hospitalario, conocido por la Defensoría en razón de la debilidad de las medidas para brindar la atención domiciliar y comunal a esta población. En igual sentido, es necesario valorar integralmente las acciones implementadas para la protección social, su fortalecimiento y ampliación, así como elevar la eficiencia y eficacia de las opciones o respuestas actuales.

En observancia con los lineamientos de la Política Nacional de Vejez y Envejecimiento, el actuar del Estado debe reorientar la protección social como un eje fundamental en las políticas de igualdad e inclusión, para contribuir a superar la visión asistencialista o el modelo imperante de percibir y abordar la vejez, al igual que reforzar el rechazo a la violencia y el maltrato hacia esta población.

D. Violencia contra las mujeres

1) Un sistema de datos en femicidio y hostigamiento sexual. La violencia contra las mujeres tiene una serie de manifestaciones que se interrelacionan, van desde la violencia intrafamiliar, violencia en espacios públicos, la sexual, la obstétrica y otras. Se dirige contra las mujeres por el hecho de ser mujeres, sin importar clase social, etnia o edad; nace y se recrea en una cultura machista, de desigualdad, de relaciones de poder y discriminación.

Muchas de estas manifestaciones son invisibles, para muchos no existen por lo tanto es difícil medir su impacto. Datos y un sistema estadístico diferenciado por sexo, puede dar cuenta de la magnitud de la violencia en la población femenina. Así, en el 2008 nació el Sistema Unificado de Medición Estadística de la Violencia de Género en Costa Rica (SUMEVIG26), como

un sistema de información a partir de la homologación de registros y la definición de indicadores claves que evidencian aspectos de la realidad de la violencia de género en nuestro país. Actualmente está integrado por el Poder Judicial, INEC, el Sistema 9-1-1, el Ministerio de Seguridad Pública, el Ministerio de Salud, el INAMU y la Defensoría de los Habitantes.

Tanto la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra las Mujeres (CEDAW), y de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, le recuerdan al país este deber de crear y mejorar constantemente sus bases de datos estadísticos.²⁷ Por su parte, el Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI) recomendó en su Informe Hemisférico, mejorar el sistema estadístico para obtener información a nivel nacional, desagregada por sexo, edad, etnia, ruralidad y urbanidad; coordinar entre las entidades públicas que elaboran y recopilan estadísticas nacionales y los institutos de las mujeres para mejorar la recopilación estadística en materia de violencia y género y tomar en cuenta el análisis estadístico realizado por organizaciones de la sociedad civil.

Por ejemplo, datos sobre el femicidio en Costa Rica²⁸ muestran que en el año 2013 se presentaron 18 femicidios y en el año 2018 se contabilizaron 24. En este recuento, se incluyen dos tipos de femicidio: el tipificado por el artículo 21 de la Ley de Penalización de Violencia contra las Mujeres, y el segundo, es el ampliado que toma como base la definición de violencia de género de la Convención de Belém do Pará.²⁹ (ver gráfico 2.1)

27 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.

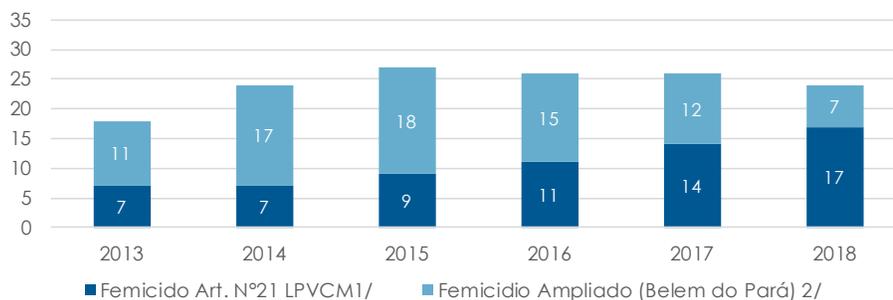
28 Fuente: Observatorio de Género, Poder Judicial

29 Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer

26 Sistema Unificado de Medición Estadística de la Violencia de Género en Costa Rica/Comité técnico Institucional-SUMEVIG.-2.-ed.-Costa Rica:INEC,2018

Gráfico 2.1

Femicidios registrados en Costa Rica según tipo. Período 2013 - 2018.



1/Ley de Penalización de Violencia contra las Mujeres.

2/Toma como base la definición de violencia de género de la Convención de Belém do Pará.

Fuente: Observatorio de Género, Poder Judicial

En un período de estudio del 2012 al 2016, el número de muertes de mujeres por femicidio ampliado es mayor que el de femicidio por artículo 21, esto principalmente porque el ámbito de acción de éste es más restringido. La provincia de Guanacaste experimentó un incremento de 4,3 puntos, al pasar de 1,49 femicidios por cada 100 mil mujeres mayores de 15 años, a 5,83 femicidios en el 2016. San José, por el contrario, experimentó una disminución en la incidencia de 2,34 a 0,92 femicidios por cada 100 mil mujeres.

Los datos de la SUMEVIG indican que, para Costa Rica, la tasa de femicidio se encuentra alrededor de 1,4 mujeres por cada 100 mil mujeres de 15 años y más.

Sobre la base de estos datos, la Defensoría ha considerado en sus informes que la violencia de género, representada en los femicidios, debe ser atendida por el Estado. Para ello, el sistema judicial debe generar estrategias, dar apoyo que favorezca el acompañamiento legal, destinar más recursos a las mujeres agredidas y organizar planes comunales donde se involucre a los y las habitantes, entre otras. En ese contexto, se valora positivamente la iniciativa del decreto firmado el 15 de agosto del 2018, que declara emergencia nacional la ola de violencia contra las mujeres, en espera de que el Estado pueda evaluar la respuesta institucional y los cambios en la ciudadanía en apoyo a la vida de las mujeres.

En cuanto al hostigamiento sexual, otra forma de violencia en contra de las mujeres, los datos estadísticos son proporcionados por la Defensoría de los Habitantes. El artículo 7 de la Ley contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia (Ley N° 7476), requiere que las instituciones públicas reporten a la Defensoría las denuncias de hostigamiento sexual que les sean presentadas.

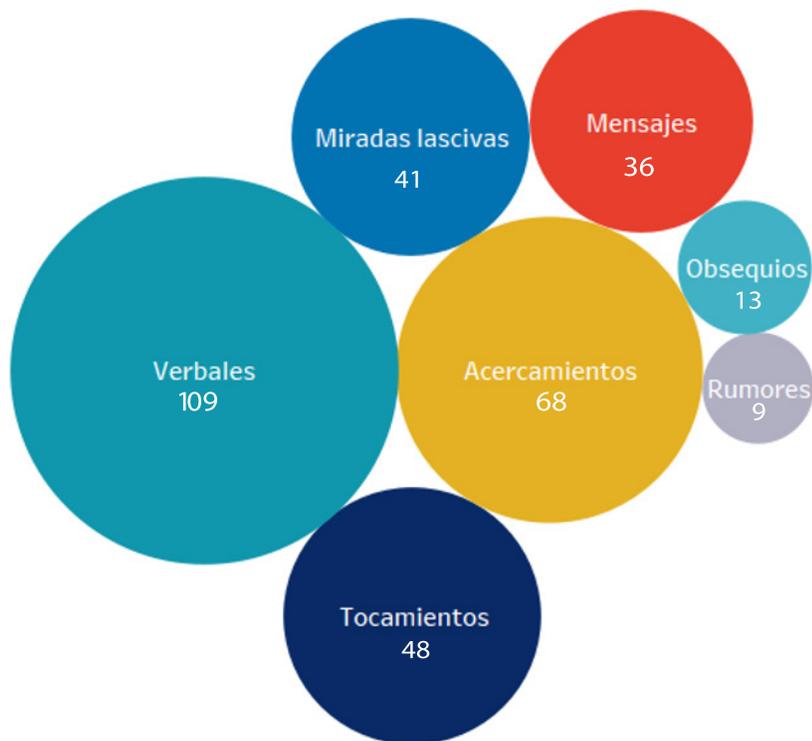
En el año 2017, ingresaron a la Defensoría 207 casos de hostigamiento sexual, en algunos existen varias víctimas y en otros varios denunciados. Esto da por resultado que en 207 casos se encontraron 254 personas víctimas y 220 presuntos hostigadores. Con respecto a los expedientes cerrados, de un total de 139 casos cerrados en el año 2017, las mujeres víctimas representan el 90% y los hombres el 9%. En lo que respecta a personas denunciadas, el 96 % son hombres y el 3% son mujeres.

Otros datos importantes incluyen:

- El 30% son menores de edad, mientras que el 97 % de las personas denunciadas son mayores de edad.
- El 40% de los hostigamientos ocurren en San José. Mientras que en Limón, Puntarenas y Guanacaste se reportan la menor cantidad de casos de hostigamiento sexual. Este dato enciende las alertas hacia estas zonas; ¿será que realmente el hecho no se da? o, por

Figura 2.2

Distribución según los casos resueltos por hostigamiento sexual en el 2017 de las manifestaciones presentadas.



Fuente: Sistemas de registro DHR

- el contrario, ¿se ha naturalizado y se ha hecho permisivo el hostigamiento sexual?
- Las manifestaciones del hostigamiento se presentan en un 76% en forma verbal y un 47% en acercamientos corporales (ver tabla a continuación)
- En cuanto a la duración del procedimiento, el artículo 5 de la Ley contra el Hostigamiento Sexual indica que la institución que reporta el hecho cuenta con un plazo ordenatorio de tres meses. En los casos resueltos en el año 2017, solo el 8% de los expedientes cumplió con esta fecha límite. El 32% de los casos finalizó entre los seis meses y un día a los 12 meses. Persiste entonces un preocupante retardo en la resolución de los asuntos, donde el 34% de los casos sobrepasaron el año en su tramitación.
- Entre las instituciones que tuvieron más casos de hostigamiento sexual reportados en el año 2017, el Ministerio de Educación Pública presenta el 28% del total, el Poder Judicial con un 12% y la CCSS con el 11%.
- De 139 casos por hostigamiento sexual reportados como resueltos ante la Defensoría, 71 (51%) de ellos señalaron al responsable y 68 (49%) fueron absueltos o archivados.

Esta información refleja que los esfuerzos por erradicar este tipo de violencia son insuficientes, por lo que el Estado costarricense debe de continuar trabajando en el cumplimiento a la ley N° 7476 y de los instrumentos internacionales suscritos en materia de Derechos Humanos de las Mujeres.

2) La CEDAW: una agenda de las mujeres. En julio del 2017, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), entregó a Costa Rica

las observaciones finales sobre el séptimo informe periódico. La Defensoría de los Habitantes invitó a las mujeres a participar en un proceso de consultas que permitiera identificar las rutas del Estado para cumplir

Experiencia de la Defensoría en la Región Huetar Norte en materia de hostigamiento sexual

En la Sede Regional Norte de la Defensoría, pese a que las denuncias por hostigamiento sexual no son frecuentes, tanto representantes de las instituciones públicas como líderes comunales solicitan, continuamente, capacitación en esta materia.

En el marco de dichas actividades, durante 2018 la Sede Regional Norte de la Defensoría atendió alrededor de 300 personas de todas las edades y de ambos géneros, quienes residen en los distritos de Cutris, Venecia y Quesada de San Carlos.

con sus obligaciones, dándole contenido a cada una de las observaciones emitidas.

Con el apoyo del Grupo Interagencial de Género (GIG) del Sistema de la ONU, se construyó colectivamente la “Agenda de Mujeres para la exigibilidad de las Recomendaciones el Comité CEDAW a Costa Rica”³⁰ que tiene como fin constituirse en un instrumento que proporcione a las mujeres y sus organizaciones herramientas y que puedan contar con acciones consensuadas a las que se debe prestar atención para el cumplimiento de las observaciones finales de CEDAW. Al mismo tiempo, pretende ser una guía para que el Estado cumpla con las recomendaciones, siguiendo las observaciones elaboradas desde la experiencia de la sociedad civil.

La Agenda se divide en tres apartados: (1) Acciones Generales que corresponden a acciones que contribuyen al cumplimiento de varias recomendaciones; (2) Acciones específicas para los 18 temas consignados

³⁰ La Agenda fue construida con la participación activa de 35 organizaciones de mujeres, representantes de los territorios indígenas, afrodescendientes, migrantes, refugiadas y habitantes de zonas rurales, y con mujeres lesbianas, bisexuales, trans y trabajadoras sexuales. (DHR, 2019)

en las recomendaciones del Comité, detallando las instituciones estatales responsables del Estado, el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) con que se relaciona, y la mención sobre si la recomendación es nueva o reitera las de informes periódicos anteriores; y (3) Acciones “Más allá de CEDAW”.

La Agenda se presentó ante las autoridades que asisten a la Plataforma CEDAW –espacio convocado por el INAMU para el reporte de avance de cumplimiento de las obligaciones de la Convención en diciembre de 2018; ante diputados y diputadas y funcionarios de la Asamblea Legislativa (febrero de 2019) y ante la Ministra de la Condición de la Mujer (marzo de 2019).

2.1.3. Política Criminal

A.Hacia una política criminal integral.

Una sociedad respetuosa y garante de los derechos humanos, requiere de una política criminal integral que contemple medidas preventivas y represivas. Las medidas preventivas deben estar orientadas 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, de modo que respeten y garanticen los derechos humanos de estas poblaciones. Por otro lado, las medidas represivas deberán atender la represión de la violencia y los hechos delictivos.

La reducción de la violencia y la criminalidad no debe ser solo desde el Sistema de Justicia Penal, se requieren medidas desde diferentes sectores del Estado, que involucren el funcionamiento de las instituciones de control social formal (las que actúan luego de ocurridos los hechos violentos o

delictivos), la familia, la comunidad, las instancias educativas y los sectores encargados de prevenir la violencia. Es decir, de las instancias de control primario o informal. Asimismo, es 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 la entrada en funcionamiento de los Tribunales de Flagrancia y la incorporación de nuevos tipos penales como forma de enfrentar el fenómeno de la criminalidad, el uso excesivo de la medida cautelar de prisión preventiva y la aplicación de las penas de cárcel, es decir, la utilización del Derecho Penal para solucionar el problema de inseguridad, se provocó un incremento en la tasa de prisionalización. Esto ubicó a Costa Rica como uno de los países con la tasa más alta en América Latina.

En el 2018, el Ministerio de Justicia y Paz emitió la Política Penitenciaria Científica y Humanística en procura de abordar el fenómeno de la criminalidad desde una perspectiva integral y de respeto a los derechos humanos. Sin embargo, -como se establece en dicha Política- para la implementación de los lineamientos se requiere articular los entes responsables de la política criminal, para coordinar acciones coherentes entre los tres poderes de la República.

"Si bien el fortalecimiento de los cuerpos policiales del Ministerio de Seguridad Pública y del Organismo de Investigación Judicial, así como el trabajo desplegado en mega operativos, ha contribuido a prevenir la comisión de delitos, también ha aumentado la población privada de libertad. Sin embargo, la solución para el hacinamiento penitenciario no está en la construcción de más cárceles, sino en lograr encarcelar menos mediante la imposición de medidas alternativas". (DHR, 2019)

"Se propone dentro de este modelo, la oficialización de un Consejo de Política Criminal, donde formen parte los representantes legislativos de la Comisión de

Seguridad y Narcotráfico, además los entes judiciales que participan activamente en el proceso, como son Ministerio Público, jueces de ejecución de la pena, Defensa Pública, Organismo de Investigación Judicial y los responsables del Poder Ejecutivo, Ministerio de Seguridad Pública, Instituto Costarricense sobre Drogas y el Ministerio de Justicia y Paz".³¹ Asimismo, en la Asamblea Legislativa se tramita el proyecto de ley N° 20.862, denominado "Ley de Creación del Consejo Nacional de Política Criminal", el cual se encuentra en la Comisión de Seguridad y Narcotráfico, pero en este momento no está convocado.

La puesta en funcionamiento de las Unidades de Atención Integral, de la Unidad de Inserción Social, la remodelación de módulos en algunos centros penitenciarios y los lineamientos y circulares emitidos para brindar atención a la población indígena privada de libertad y a la población LGBTI privada de libertad, son avances en procura del respeto de los derechos humanos de las personas privadas de libertad realizados por el Ministerio de Justicia y Paz, que merecen ser reconocidos.

Asimismo, la entrada en vigencia de la ley N° 9271, "Mecanismos electrónicos de seguimiento en materia penal", que permite el uso de mecanismos electrónicos alternativos al cumplimiento de la privación de libertad, cuya supervisión y seguimiento corresponde a la Dirección General de Adaptación Social.

Los esfuerzos realizados por el Ministerio de Justicia y Paz para aliviar las consecuencias de la sobrepoblación y el hacinamiento no son suficientes, y en todo caso, no es la única institución llamada a hacerse cargo de este problema. Esto porque solo una política criminal integral puede lograr un impacto efectivo y sostenible que aborde adecuadamente el tema de la seguridad

31 Ministerio de Justicia y Paz, Política Penitenciaria Científica y Humanista. San José, Costa Rica, 2018, p. 11.

ciudadana, la violencia y la criminalidad. Es indispensable que el Estado se aboque a la elaboración de esta política desde una óptica preventiva en respeto y garantía de los derechos de todas las personas que habitan en Costa Rica.

Dicha política debe suponer el esfuerzo coordinado entre instituciones públicas, sociedad civil, universidades, empresa privada, medios de comunicación y cualquier otra organización interesada en el tema. También supone que el Estado disponga y se encuentre en capacidad de otorgar a las instituciones los recursos humanos y materiales necesarios para cumplir con sus funciones a cabalidad, a fin de garantizar el desarrollo humano y disminuir la brecha de la inequidad social. Este sería uno de los mecanismos que podría ayudar a combatir los fenómenos de la violencia y la delincuencia, lograr una convivencia armónica en la sociedad y garantizar un entorno seguro para cada una de las personas que la conforman.

B. Sobrepoblación penitenciaria y hacinamiento carcelario.

El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura ha señalado, en relación con las acciones y políticas preventivas que deben adoptarse para evitar el hacinamiento en los establecimientos penitenciarios que "... comprender el perfil de la población privada de libertad es esencial, ya que refuerza la perspectiva de que para disminuir los niveles de delincuencia, violencia e inseguridad se debe realizar un enorme esfuerzo como país con el fin de mejorar las oportunidades educativas, fortalecer los programas existentes en las zonas rurales y urbano-marginales, enfocar las oportunidades para las personas jóvenes en educación y empleo. De no avanzar en ello, seguiremos con la misma tendencia de criminalizar a la población joven de nuestro país, seguirán subiendo la tasa de prisionalización, y las condiciones

de detención seguirán siendo vejatorias, hasta que sean totalmente insostenibles".³²

La sobrepoblación y el hacinamiento en los centros penitenciarios se constituyen en una violación a los derechos humanos de las personas privadas de libertad, y atentan contra el fin rehabilitador de la pena, establecido en el artículo 51 del Código Penal y el artículo 5.6 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Por lo tanto, la Defensoría de los Habitantes recomienda la aplicación de la medida cautelar de prisión preventiva como la última opción, e insiste en el uso de medidas alternas a la prisión con el fin de evitar las consecuencias negativas de dichos fenómenos.

"En la actualidad el hacinamiento carcelario ronda el 31% (en algunos centros supera el 80%). Como consecuencia de ello, la población penitenciaria ve menoscabado el disfrute básico de sus derechos a la educación, la salud, el trabajo, la sana convivencia, la seguridad e integridad personal". (DHR, 2019)

Una de las dificultades que enfrenta el Sistema Penitenciario es la desproporcionalidad entre la cantidad de personal técnico asignado a los diferentes centros penitenciarios y la cantidad de población privada de libertad. Esto tiene como consecuencia la imposibilidad de cumplir en tiempo y forma cada una de las obligaciones del personal técnico, lo cual, afecta el trámite de las solicitudes de visita general e íntima, permisos o salidas especiales, trámite de valoraciones, entre otros.

Durante el periodo 2017-2018 hubo algunas mejoras y construcciones pequeñas en los centros penitenciarios y se generaron nuevos espacios pero sin reducir en gran medida el hacinamiento. Una de las grandes apuestas del Estado costarricense para paliar el hacinamiento fue la suscripción del crédito BID – Seguridad, cuyo componente III estableció la construcción

³² Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, Informe Anual de Labores 2017.

de las llamadas Unidades Productivas (actuales Unidades de Atención Integral) bajo un nuevo modelo carcelario.

Sin embargo, la promesa de crecimiento en espacios por este método se vio afectada, ya que se presupuestó la construcción de ocho unidades y solamente se construyeron tres (UAI 20 de diciembre, UAI Reynaldo Villalobos y UAI Pabru Presberi). Ello significó un crecimiento de alrededor de 1.600 nuevos espacios, cifra muy distante a las 3.644 personas privadas de libertad que hay ubicadas de más en los establecimientos penitenciarios.

C. Población privada de libertad penal juvenil.

Una madre de familia denuncia que su hijo de 16 años, está privado de libertad en el Centro de Atención Institucional Jorge Arturo Montero Castro (La Reforma), específicamente en el Centro Ofelia Vincenzi Peñaranda (conocido como Adulto Joven). La Defensoría de los Habitantes realizó una inspección el 1° de octubre del 2018 al módulo H del centro, constatando que allí se encontraban tres personas menores de edad, con 23 horas de encierro en celda unipersonal sin actividades recreativas, vinculadas a una evasión del Centro de Formación Juvenil Zurquí en días anteriores.

La Defensa Pública interpuso un recurso de apelación contra la resolución del Juzgado Penal Juvenil que avaló la Medida Extraordinaria de Libertad y la Defensoría coadyuvó a dicho recurso planteando que se incumplió con el artículo 98 de la Ley de Ejecución de las Sanciones Penales Juveniles, dado que se avaló por un plazo de treinta días naturales, ubicando a las personas menores de edad en un centro que no es especializado y cuya naturaleza es para personas mayores de edad.

Mediante resolución N° 2018-0289, el Tribunal de Apelación de Sentencia Penal Juvenil, Sección Primera, del Segundo

Circuito Judicial de San José, de las diecisiete horas veinte minutos del doce de octubre de dos mil dieciocho, resolvió:

“Si el Centro de Formación Juvenil Zurquí, por el deterioro de sus instalaciones, la falta de recurso humano en materia de seguridad o por la estructura de su edificación, no puede dar respuesta a una situación de riesgo como la expuesta, puede acudir a formas diversas de atención de la emergencia, pero asegurándose que a la población a su cargo y que es trasladada, le sean respetados sus derechos, su condición de persona menor de edad y con ello, las garantías que el derecho convencional de derechos humanos le ofrece. Una celda de aislamiento solitario, con una hora de sol al día y 23 de encierro, no contribuye al proceso de formación integral de una persona menor de edad, ni favorece su reinserción social, menos, si es por un espacio prolongado. (...) debe existir un balance, que en este caso no fue ni siquiera considerado...”

Además, la Defensoría solicitó a la Ministra de Justicia abordar en forma prioritaria la construcción o reconstrucción de un espacio de mayor contención y seguridad en el Centro de Formación Juvenil Zurquí y destinar la cantidad de personal de seguridad que se requiere. Actualmente, se encuentra en proceso la construcción de una malla perimetral más alta para brindar seguridad a dicho Centro y evitar las evasiones.

Cabe destacar que, actualmente, ante problemas convivenciales en ese centro se utiliza la Sección G del establecimiento, compuesto por celdas estrechas, oscuras, húmedas y que son conocidas como los “bochos”, que no resultan conformes con los estándares internacionales para la per-

manencia de una persona joven privada de libertad.

D. Programa Judicial sobre Mentores Juveniles.

El día 27 de marzo del 2019, representantes del Poder Judicial³³ expusieron en la Defensoría de los Habitantes, el Programa de Mentores Juveniles coauspiciado por la UNICEF. Este programa, que está en avanzada etapa de elaboración, busca bajar la tasa de incumplimiento de las sanciones alternativas socioeducativas impuestas a las personas menores de edad, las cuales, muchas veces encuentran dificultades para cumplirlas, ya sea por consumo de drogas, por inexistentes estructuras familiares de apoyo o por escasos recursos económicos.

Este programa pretende desarrollarse en el marco de los ejes de la Justicia Restaurativa: alto apoyo y alto control en la construcción y seguimiento del plan reparador para alcanzar el cumplimiento efectivo de las condiciones impuestas en la suspensión del proceso a prueba y la conciliación.

Cabe indicar que un alto porcentaje de jóvenes que se encuentran en el Centro de Formación Juvenil Zurquí no han cometido delitos de gravedad, si no que están reclusos por incumplimiento de los compromisos derivados de las sanciones socioeducativas que les fueron impuestas. Por ello, la Defensoría ve con buenos ojos la iniciativa judicial y se brindará seguimiento a su ejecución.

E. Seguridad Pública

1) Actuaciones y omisiones policiales. Las quejas contra las instituciones policiales, en particular contra la Fuerza Pública –adscrita al Ministerio de Seguridad Pública– y las policías municipales, versan históricamente en dos motivos: la inacción y los abusos;

33 El Magistrado de la Sala III, Sr. Rafael Segura; el letrado de Sala III, Sr. Orlando Vargas y la Jueza del Tribunal Penal Juvenil, Sra. Marianela Corrales.

los cuales se presentan en muchos casos por actitudes discriminatorias por parte de la Policía. En el caso de las quejas por inacción policial, éstas son presentadas por habitantes u organizaciones civiles cuando la Policía no responde las llamadas de auxilio para hacer cumplir la ley³⁴ o para protegerles de diferentes manifestaciones delictivas.³⁵

El otro caso, el de los abusos policiales, se refiere a las agresiones y detenciones arbitrarias para investigar a personas que le parecen sospechosas a la Policía.³⁶ En estos últimos, en procura de que no prescriban los plazos administrativos para la imposición de las sanciones disciplinarias que corresponden, la Defensoría sugiere a las personas habitantes que interpongan las denuncias directamente en el Ministerio Público, o en las Contralorías de Servicios, del Departamento de Inspección Policial del Ministerio de Seguridad Pública o de las Municipalidades.

La Defensoría insiste en que la eficacia de los servicios policiales pasa por una supervisión éticamente comprometida con el respeto honesto de los derechos humanos, acompañada de una capacitación permanente y especializada en esta materia a todos los rangos policiales, en garantía de que sus actuaciones estén guiadas por principios civilistas y de protección a los derechos fundamentales de las personas habitantes.

2) Plataforma ControlPas y Tratado sobre el Comercio de Armas. En cumplimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) orientado a la promoción de una sociedad, justa, pacífica e inclusiva y de posi-

34 Como sucede en el caso de la notificación de órdenes de apremio por pensión alimentaria o la ejecución de desahucios y desalojos en territorios indígenas.

35 Como en situaciones de venta de drogas, usurpación de tierras, uso intimidatorio de armas de fuego, robos y asaltos en las comunidades.

36 Tal es el caso de las personas en situación de indigencia, las y los vendedores ambulantes, o las mujeres trans trabajadoras del sexo, entre otros grupos de población cuyas actividades diarias se desarrollan en las calles.

"Tanto el abuso como la negligencia policial inciden negativamente en la percepción de inseguridad de la población, pues la reacción tardía o ineficiente de la Policía ante las solicitudes de auxilio, en lugar de contribuir a pacificar, tiende a generar desconfianza y pérdida de credibilidad". (DHR, 2019)

cionar el derecho a la paz como uno de sus pilares, la Institución emitió un informe con recomendaciones³⁷ sobre la gestión y uso de las armas de fuego. El informe se enfocó en las acciones implementadas por el Estado en cumplimiento a las obligaciones establecidas en el Tratado sobre el Comercio de Armas; y se realizó un análisis del funcionamiento de la plataforma ControlPas.³⁸

La investigación determinó que el Ministerio de la Presidencia, el Ministerio de Seguridad y el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto deben mejorar su coordinación y establecer una agenda de trabajo cohesionada y articulada respecto del Sistema Nacional de Control de Armas. Además, es necesaria la creación de un medio que permita la transparencia y la rendición de cuentas para que facilite la fiscalización ciudadana de los informes que se emitan; así como la publicación de la Lista Nacional de Control -según lo indicado por el Tratado sobre el Comercio de Armas-, y del Manual de Procedimientos y protocolos respectivos del Sistema.

3) Las armas de fuego elevan el riesgo de la violencia contra las mujeres. Costa Rica ha avanzado sistemáticamente en la creación de instrumentos jurídicos para enfrentar la violencia contra las mujeres.³⁹ Estos instrumentos jurídicos nacionales, por sí mismos no son suficientes, por lo

37 Corresponde al oficio N° 15101-2018-DHR, notificado el 5 de marzo del presente año.

38 Utilizada por el Estado costarricense para la gestión de solicitudes de venta, inscripción y permisos de portación de armas; y para regular las empresas y los agentes de seguridad privada

39 Claros ejemplos son la Ley contra la Violencia Doméstica (N° 7586) y la Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres (N° 8589).

cual es necesario que se sigan articulando instrumentos convencionales como la Convención Interamericana para Prevenir,

Plataforma ControlPas. "(...) la Defensoría le solicitó al Ministro de Seguridad Pública que realice, de manera urgente, un diagnóstico de riesgos acerca de los alcances de la vigencia o no del contrato que en la actualidad permite el desarrollo e implementación de la plataforma ControlPas; de las condiciones contractuales que lo rigen hasta noviembre de 2020 y una valoración de los factores de riesgos financieros de la plataforma. El Ministerio informó¹ que le es materialmente imposible asumir los procesos de trabajo y la gestión de los trámites que brinda en la actualidad ControlPas.

En consecuencia, la Defensoría estima que el mencionado diagnóstico resulta de vital importancia de cara a las acciones que debe emprender el Ministerio de Seguridad para garantizar que, una vez finalizada la vigencia del contrato, el país siga contando con una plataforma tecnológica en materia de control de armas, permisos de portación y uso, así como la fiscalización de empresas y agentes de seguridad privada." (DHR, 2019)

1 Corresponde al oficio N° MSP-DM-DVA-DGAF-DTI-033-2019.

Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belem do Pará) y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), por lo tanto configurando un sólido bloque jurídico.

Los datos durante el decenio de 2007-2017, indican que se han cometido 312 femicidios, muchos de éstos con armas de fuego. El Sistema Unificado de Medición de la Violencia de Género (SUMEVIG) reporta que en Costa Rica durante los años del 2012 al 2016, en los casos de femicidios⁴⁰, correspondientes al Art. 21 de la Ley

40 En Costa Rica existen dos clasificaciones de femicidio, una que responde al artículo 21 de la LPVcM y que es conocida como femicidio legal, o sea "La muerte de una mujer que mantenga una relación de matrimonio, unión de hecho declarada o no con su perpetrador." Por otro lado, se encuentra el concepto ampliado de la Convención de Belem do Pará, el cual es conocido como femicidio ampliado, ya que amplifica el concepto penal e que incluye las muertes violentas de mujeres, en razón de su género, en donde no había una relación de matrimonio

de Penalización de la Violencia contra las Mujeres, en un 42% se utilizó un arma de fuego y en un 32% se usó arma blanca. En los casos de femicidio ampliado, en el mismo período, el arma blanca fue utilizada en un 29% de los casos, la estrangulación un 27% y el arma de fuego en un 18%.

La situación en la región latinoamericana es alarmante, pues tiene tasas muy elevadas de femicidio en todas sus subregiones: en 25 países cada día mueren en promedio 12 mujeres, por el solo hecho de ser mujeres. Los datos oficiales de la CEPAL indican que en 19 países de América Latina y el Caribe, hubo un total de 2.795 mujeres víctimas de feminicidio o femicidio en 2017⁴¹. Esta es una preocupación mundial, sobre todo cuando para dar muerte se utilizan armas de fuego. En el 2013, el Secretario General de Naciones Unidas, en su informe sobre armas, advirtió que “el uso y tráfico ilícito de armas pequeñas y armas ligeras agravaba las distintas formas de violencia, entre ellas la violencia contra las mujeres y las niñas”.⁴²

Ahora bien, en el dictamen del proyecto de ley que pretende reformar la Ley de Violencia contra las mujeres y otras leyes, la Defensoría celebró la iniciativa de ley N° 21.032 para prevenir y evitar el uso de armas de fuego en situaciones de violencia doméstica y proteger la vida de las víctimas. La Institución expresó su aprobación al proyecto en abril del 2019 con pequeñas modificaciones y la considera una iniciativa efectiva para la prevención de la violencia contra las mujeres.⁴³

o unión libre, por ejemplo, las muertes durante el noviazgo, después de un divorcio, luego del cese de una unión de hecho y las que ocurren en ámbito público, a raíz de un ataque sexual. Sistema Unificado de Medición Estadística de la Violencia de Género en Costa Rica/Comité técnico Institucional-SUMEVIG.-2.-ed.-Costa Rica: INEC, 2018.

41 Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe, CEPAL. 2018

42 Informe del Secretario General sobre Armas Pequeñas. S/2013/503.

43 Entre los artículos que se requiere reformar o adicionar están el inciso e) del artículo 3 y el inciso d) del artículo 20, y se adicionan los artículos 20 bis y 20 ter a la Ley contra la Violencia Doméstica. En estos dos últimos, se establece que en casos de decomiso

“La Defensoría considera que esta situación de violencia y armas es un asunto de seguridad, por lo que debe hacerse un esfuerzo para incluir como un tema central en la discusión general que se ha dado en nuestro país sobre la gestión y tenencia de las armas. Pese a ello, la especificidad de la violencia que se perpetra contra las mujeres no ha sido incorporada como un tema relevante en los proyectos estructurales”. (DHR, 2019)

La justificación del proyecto de ley deja al descubierto que, aunque a muchas mujeres les salva la vida, hay un número de mujeres que pese a haber puesto una denuncia por violencia doméstica, -según lo indicado en el artículo 3 de la Ley- y contar con medidas de protección, no pudieron salvarse. Actualmente, cuando se imponen medidas por violencia doméstica, el Juez o Jueza decomisa el arma de fuego. Pero cuando cesan las medidas, se ordena la devolución del artefacto al agresor, lo cual, se realiza aunque tenga cancelado el permiso de portación. Esta entrega del arma al agresor se da por tratarse de un “bien” y no mediar una resolución judicial de decomiso, lo que limita la potencialidad de la aplicación de las medidas de protección en casos de violencia doméstica y pone en riesgo la vida de cientos de mujeres. Por ello, la legislación existente es limitada en cuanto al decomiso y no provee regulación sobre la destrucción de armas.

El criterio de la Defensoría es que el acceso a las armas de fuego es una concesión que se otorga a las personas y no un derecho natural.

Es importante señalar que muchos de los temas que lesionan a las mujeres históricamente podrían atenderse en los artículos 22, 33, 36, 39, 40, 41 de la Ley de Armas, como la recomendación de solicitar para

de las armas de fuego que posea la persona agresora, éstas sean remitidas a la Dirección General de Armamento para su custodia, y un procedimiento administrativo en aras de cancelar la inscripción del arma de fuego y su permiso de portación en caso de que se le hubiere otorgado.

la tendencia y uso de armas el requisito de que la persona no haya sido sancionada por aspectos referidos a la Ley contra la Violencia Doméstica y la autorización de hacer uso del Registro de Ofensores en materia de Violencia Doméstica, de manera que las autoridades lo exijan como requisito para otorgar el permiso de armas.

2.1.4 Ciudades y comunidades seguras, inclusivas y resilientes.

El Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) N° 11: “Ciudades y Comunidades Sostenibles”, se enfoca en la necesidad de generar líneas de acción para el desarrollo de ciudades y asentamientos humanos inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles, aptos para que todas las personas, sin exclusión, progresen social y económicamente, haciendo un adecuado aprovechamiento de los recursos.

La aprobación en el año 2016 de la *Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Humanos Sostenibles para Todos*, conocida como la *Nueva Agenda Urbana (NAU)*, conlleva para los países un compromiso con la planificación del territorio y el uso de los espacios públicos, tomando en consideración la participación ciudadana, la planificación basada en la edad y el género, la movilidad urbana sostenible, segura y accesible para todos, el uso eficiente de los recursos y la promoción de políticas de reducción y gestión

de los riesgos de desastres que reduzcan la vulnerabilidad y aumenten la resiliencia, todo lo cual se encuentra alineado con el cumplimiento del ODS N° 11.



Para el presente informe y en el marco del seguimiento a la implementación efectiva de la Nueva Agenda Urbana (NAU) por parte de Costa Rica, se hará especial énfasis en los retos que se presentan para el efectivo cumplimiento por parte del país

de los compromisos asumidos en 5 temas específicos a saber: a) ordenamiento territorial y gestión del riesgo; b) derecho a la movilidad y entornos accesibles para personas con discapacidad; c) mujeres y espacios públicos; d) niñez y adolescencia: espacios públicos e infraestructura pública, así como violencia en centros educativos públicos y e) acceso al agua potable.

A. Espacios públicos para las personas menores de edad

1) Parques seguros. El derecho al juego y al deporte⁴⁴ está ligado directamente al desarrollo de los niños, niñas y adolescentes; y aunque los planes reguladores de ordenamiento territorial, así como la normativa urbanística vigente, obliga a los Gobiernos Locales y los desarrolladores a guardar zonas de parque para su construcción y mantenimiento, la realidad es que las Municipalidades, en muchas oportunidades, no les dan el mantenimiento que requieren. Por ello, hay parques que no pueden ser utilizados debido al deterioro de su infraestructura (desde pasamanos, columpios, toboganes herrumbrosos, hasta plazas sin mantenimiento y repletos de basura), todo lo cual, los convierte en foco de inseguridad y en una afrenta para la integridad de quienes utilizan las instalaciones y de la comunidad donde se encuentran.

A pesar de que se pagan los impuestos y tasas para el mantenimiento de dichos parques, la Defensoría recibe denuncias⁴⁵ sobre la violación al disfrute de las personas menores de edad en relación con estos espacios. Asimismo, la seguridad en dichos parques es escasa ya que en muchos lugares se han convertido en espacios de consumo de drogas y alcohol. Por

44 Contenido en el artículo 31 en la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño.

45 Exp. N° 263099-2018-SI contra la Municipalidad de Moravia, quien dio mantenimiento al parque respecto al cual se planteó la queja; sin embargo, en inspección realizada el 24 de enero de 2019, los parques alrededor estaban igualmente deteriorados.

ello, en los casos específicos analizados, se ha recomendado realizar un cronograma de visitas periódicas a los parques y la inclusión presupuestaria necesaria para su adecuado y oportuno mantenimiento, así como la implementación de mayor vigilancia para asegurar que sus usuarios se sientan protegidos.

2) Escuelas seguras: pólizas en los centros educativos. En los centros educativos, pueden presentarse situaciones previsibles e imprevisibles que pueden generar un accidente en el cual resulten afectadas las y los estudiantes, así como el personal docente y administrativo. Al tratarse de un riesgo derivado o en el contexto de la actividad escolar, existe una responsabilidad del Estado como prestador del servicio, la cual puede darse tanto por acción u omisión respecto a la obligación de cuidado, o deriva de las condiciones materiales en que el servicio educativo se presta. Por lo tanto, es necesario que los centros educativos cuenten con una póliza general que cubra estos accidentes, en caso de tener que responder por responsabilidad derivada de la actividad escolar o con motivo de esta o sus medios.

"La Defensoría de los Habitantes se ha pronunciado en reiteradas ocasiones sobre el deterioro de la infraestructura educativa que presentan muchos centros educativos en el país. Esto ha provocado la emisión de órdenes sanitarias por parte del Ministerio de Salud Pública, ante el riesgo para la integridad física y la vida de las personas estudiantes". (DHR, 2019)

Nota.⁴⁶

⁴⁶ Esto se puede ilustrar con las condiciones que presenta el patio de juegos de la Escuela República de Argentina, en San José, el cual se encuentra sobre el tanque séptico y tiene paredes con fallas estructurales, debido al terremoto del 2012. Sobre el particular, tanto la Defensoría de los Habitantes como la Sala Constitucional han señalado la urgente necesidad urgente de que se lleve a cabo el respecto arreglo, sin que aún se hayan realizado acciones al respecto, manteniéndose el riesgo para los niños y niñas del centro educativo.

Sobre el tema específico de la infraestructura educativa, se hará referencia en el apartado sobre el acceso a la educación y su calidad. Sin embargo, casos relacionados con el inminente riesgo que corren los niños, niñas y adolescentes por el deterioro de los inmuebles; por los accidentes derivados de la dinámica escolar o de la negligencia en el cuidado, otros por las actividades que realizan las y los estudiantes en colegios técnicos y prácticas en centros de trabajo; han puesto en evidencia la necesidad de que el Ministerio de Educación Pública (MEP), cuente con una póliza de seguros que cubra los accidentes que puedan sufrir las personas menores de edad en este contexto.

Datos del MEP⁴⁷ del año 2017, reportan que sólo el 16%⁴⁸ de la población estudiantil está cubierta por una póliza de seguro, pese a que se reportan 6002⁴⁹ accidentes durante los cursos lectivos del 2016 y 2017. Aún con estos preocupantes datos y a pesar de las recomendaciones de la Defensoría, el MEP no ha tomado acciones al respecto.⁵⁰

Conflictividad en los centros educativos. Los conflictos son parte de la vida en sociedad y de las relaciones interpersonales. Al ser la escuela una organización social, no escapa de esa dinámica y por ello, es posible advertir mediante movimientos de la comunidad educativa –entre otros- (“cierres de centros educativos”), derivados, usualmente, de situaciones no abordadas por el MEP, y a las

⁴⁷ Datos según el informe del MEP, (2017). *Accidentes ocurridos en centros educativos y disponibilidad de pólizas, cursos lectivos 2016 y 2017*. Boletín N°17-17, diciembre de 2017.

⁴⁸ "... el 77% de las pólizas son adquiridas por el padre, la madre o el encargado del estudiante. Un 1.2% mediante las Juntas de Educación o Administrativas, un 1.1% por los Patronatos Escolares, o Asociaciones de Padres en colegios, y un 21% por la "institución". Ibid, p. 5.

⁴⁹ Ibid, p. 2

⁵⁰ Ibid. Ver cuadro 5, página 11.

que se les denomina *Situaciones Conflictivas*⁵¹.

Estas son las que se enmarcan dentro de un cúmulo de situaciones no resueltas por el MEP, que van desde mala calidad en los servicios prestados por los docentes, violencia ejercida por el personal docente y administrativo; malas prácticas administrativas o simples rumores, en los que el docente o administrativo, ha sido trasladado por violentar los derechos de las personas menores de edad y se perciben como una amenaza a la seguridad del centro educativo.

Esta situación es abordada por el *Manual para la prevención y atención de conflictos en las instituciones educativas públicas* (2017); sin embargo, por la falta de conocimiento y de acción de las y los funcionarios a cargo, algunos de estos procesos son cerrados y devueltos por vicios en el procedimiento; o se resuelven con el traslado de la persona cuestionada a otro centro, donde aparece, después, otra situación conflictiva.

Las situaciones de violencia que se presentan entre el estudiantado, van desde el bullying (matonismo), hasta agresiones físicas. Si bien el MEP ha puesto en práctica una serie de herramientas de prevención⁵² y atención de estos casos, siguen siendo elevados los casos registrados.⁵³ La Defensoría ha insistido en que la tardanza en la intervención constituye uno de los

51 Las situaciones conflictivas se encuentran contempladas en el Estatuto de Servicio Civil, Título II, artículo 101 y su reglamento.

52 Introducción del tema del bullying de manera transversal en la currícula y procesos de sensibilización a toda la comunidad educativa por parte de los Departamentos de Vida Estudiantil.

53 En el año 2017, se presentaron 35.405 casos de violencia en todos los centros educativos del país (públicos, privados y subvencionados), distribuidos en 32.212 entre estudiantes, 2.371 entre estudiantes y docentes y 822 entre estudiantes y otro personal. El 89,4% corresponden a instituciones públicas, el 3,1% a centros educativos privados y 1,1% a subvencionados. En los centros educativos públicos, entre violencia física y verbal, se alcanza un 70 %. Datos según el informe del MEP (2018), *Violencia en centros educativos Curso Lectivo 2017*. Boletín N° 18-18, setiembre de 2018.

elementos esenciales en la preservación del conflicto e incluso a su agravamiento. Por ello, se ha solicitado intervenir de manera preventiva, diligente y oportuna ante nuevas situaciones que puedan derivar en un conflicto que afecte a la comunidad educativa.

B. Espacios públicos para las mujeres.

El acoso sexual en espacios públicos es una forma de violencia contra las mujeres y las niñas. Consiste en silbidos, piropos, gestos obscenos, comentarios sexuales, fotografías, captación de imágenes del cuerpo de las mujeres, tocamientos, arrinconamiento y exhibicionismo; entre otras manifestaciones y sin el consentimiento de las afectadas.

Estas conductas son producto de una sociedad patriarcal, en la que se considera culturalmente aceptable el ejercicio del poder que se establece en un espacio como la calle, los autobuses y otros históricamente considerados como masculinos. Estas acciones reproducen el mensaje de que los cuerpos de las mujeres son públicos y que por ello, pueden ser comentados, tocados y violentados. Esto producen en las víctimas la percepción de inseguridad y efectos emocionales negativos.

Al ratificar diversos instrumentos internacionales en temas de mujeres, Costa Rica se comprometió a modificar los patrones culturales para eliminar los prejuicios, estereotipos y las prácticas consuetudinarias basadas en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos, así como el derecho de toda mujer a ser libre de toda forma de violencia.⁵⁴

Los números de acoso sexual en espacios públicos son altos. El Segundo Estado de los Derechos Humanos de las Mujeres

54 Asamblea General de las Naciones Unidas (NNUU) "Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación en contra de la Mujer (CEDAW)". 1979. Artículo 1. Y Organización de Estados Americanos (OEA). Convención para Eliminar, Sancionar y Erradicar la Violencia en contra de la Mujer "Belem Do Para". Art. 1. Brasil. 1994.

(2015), calcula que un 70% de las mujeres han sufrido acoso sexual en espacios públicos. Asimismo, la II Encuesta Nacional de Salud Sexual y Reproductiva (2015), refiere que el 75% de las mujeres costarricenses reportaron haber sufrido actos de contenido sexual indeseados y de alto impacto para su salud integral en espacios de acceso público por parte de hombres desconocidos.⁵⁵

Figura 2.3

Casos denunciados en Juzgados Contravencionales por acoso callejero en el 2017.



Fuente: Poder Judicial de Costa Rica. Observatorio de Violencia de Género y Acceso a la Justicia. 201. "El Acoso Callejero según denuncias Hechas". Sección de Estadísticas. <https://observatoriodegenero.poder-judicial.go.cr/soy-mujer-y-busco/averiguar-sobre-acoso-callejero/Pág>. Consultada el día 2 de marzo de 2019.

Los números indicados en el gráfico anterior podrían resultar muy por debajo de la realidad, ya que la gran mayoría de estas conductas no son denunciadas. Las penas que se imponen a quien cometa este tipo de faltas, son económicas excepto que haya habido tocamientos, lo que constituye un delito. Más allá de la naturaleza jurídica del hecho, la única forma de cambiar la raíz cultural es crear conciencia social, educar a la población, e incentivar a que se denuncie esta forma de manifestación de la violencia.

⁵⁵ Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU). 2015. <https://www.inamu.go.cr/web/inamu/centro-documentacion> página consultada el 26 de marzo de 2019.

Costa Rica no cuenta con una ley especial que tipifique el acoso callejero como un delito. Actualmente en la corriente legislativa se encuentran los Proyectos de Ley N° 19737 y N° 20299 cuyos objetivos son crear tipos penales que sancionen esta conducta. La Defensoría recomienda se introduzca la integridad sexual como un bien jurídico tutelado en la norma propuesta, además de que se especifique que es para prevenir y sancionar el acoso sexual callejero como práctica que violenta principios constitucionales de respeto a la libertad, la integridad, el principio de igualdad y no discriminación establecido en las Convenciones Internacionales citadas previamente.

En febrero del 2019, la Defensoría se pronunció en contra respecto de promover cambios formales a dichos proyectos⁵⁶ a fin de que las conductas de acoso sexual en espacios públicos mantengan la naturaleza contravencional de la conducta tipificada en el art. 392 del Código Penal.

En el 2018, la Defensoría participó en la promulgación de un "Protocolo de Intervención Policial en la Atención de Casos de Acoso Sexual en Espacios Públicos o de Acceso Público"⁵⁷. El objetivo del protocolo es que se convierta en una guía para el personal policial para el abordaje de esta problemática y que se produzcan datos del impacto de este hecho en la vida de las mujeres, contribuyendo al diseño de políticas públicas y leyes específicas que sancionen esta conducta.

C. Derecho a la movilidad y entornos accesibles.

Una de las principales quejas recibidas por la Defensoría es sobre el mal estado o la inexistencia de caminos, especialmente

⁵⁶ Lo anterior por iniciativa del Poder Judicial. La Defensoría no se encuentra de acuerdo debido a que se ha comprobado en la experiencia que, al configurarse como delito, hay poco impacto en la sanción y en la prevención de esta práctica cultural.

⁵⁷ Bajo el liderazgo del Ministerio de Seguridad Pública, junto con el Instituto Nacional de las Mujeres y organizaciones de la sociedad civil.

a nivel cantonal.⁵⁸ La entrada en vigencia de la Ley N° 9329: *Primera Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal*⁵⁹, transfirió a los Gobiernos Locales la atención plena y exclusiva de la red vial cantonal⁶⁰, para lo cual se ha venido generando una transferencia de recursos gradual.

Esta inyección de recursos permitió, según indica la Contraloría General de la República (CGR) en un informe⁶¹ sobre la gestión de los recursos destinados a la atención de la red vial cantonal, que el dinero girado desde el Gobierno Central a las Municipalidades en atención a la Ley N° 9329, pasó de ¢51.130 millones en el 2016, a ¢109.582 millones en el 2018.

Pero, ¿por qué pese a que los Gobiernos Locales cuentan con mayores recursos, las y los habitantes consideran que la labor en la atención de la red vial cantonal sigue siendo deficiente? Al respecto, se reportan serias deficiencias de planificación por parte de las Municipalidades, esto ante la carencia de planes viales quinquenales de conservación y desarrollo.

La Defensoría considera que estos problemas de planificación y ejecución de obra pública vial, se expresan muy fielmente en las constantes denuncias de los habitantes sobre el tema. Ejemplo de ello, es la situación del cantón de Liberia en Guanacaste, el cual presenta una red vial cantonal en condiciones desfavorables, especialmente en las denominadas calles secundarias, aceras, alcantarillado e iluminación en

algunos tramos. Esto afecta la calidad de vida, salud e integridad de las personas.⁶²

Es claro que el mantenimiento de la red vial cantonal es competencia de los Gobiernos Locales; asimismo, de conformidad con el artículo 21 de la Constitución Política, las Municipalidades deben generar las acciones correctivas que le permitan cumplir con sus obligaciones legales y de protección de los derechos de las personas vecinas del cantón.

Para ello, se deben incluir en su programación presupuestaria el inventario de las vías que serán intervenidas en un plazo determinado y de la mano de una clara planificación con el respaldo de una gestión política transparente, eficiente, eficaz y sobre todo, afín con la rendición de cuentas. Las personas habitantes de los distintos cantones del país tienen el derecho de conocer cuántos recursos está recibiendo su municipalidad para atender la red vial cantonal y la forma en que se están utilizando.

1) Entornos accesibles para las personas con discapacidad. La Defensoría ha evidenciado que el entorno –incluido el espacio físico, las comunicaciones y la información, entre otros– está diseñado y construido sin contemplar las necesidades específicas de las personas con discapacidad, de ahí que se requieren cambios en el mismo para garantizar la accesibilidad de estas personas. Pese a los esfuerzos realizados por algunas municipalidades, persiste la falta de aceras accesibles o en mal estado, sobre todo en espacios semi-urbanos, lo cual genera barreras para la circulación autónoma de las personas con discapacidad.

Otra modalidad persistente de discriminación que enfrentan estas personas, está en las dificultades de acceso al transporte público, sea por incumplimiento de los requisitos técnicos exigidos por la Ley N° 7600 de Igualdad de Oportunidades para

58 Ejemplo los expedientes N°s 257726-2018; 265084-2018; 266559-2018; 265913-2918; 267864-2018; 264835-2018; 268853-2018; 259431-2018; 271072-2018; 271060-2018; 272061-2018; 278343-2019; 280758-2019, entre otros.

59 Publicada el 11 de noviembre del 2015 en el Periódico La Gaceta 226, con entrada en vigencia a partir del 1° de enero 2016.

60 Regulada en la Ley No. 5060, Ley General de Caminos Públicos, de 22 de agosto de 1972.

61 Informe N° DFOE-DL-IF-00001-2018 del 28 de febrero, 2018.

62 Expedientes N° 246508-2017-SI y N° 241181-2017-SI.

las Personas con Discapacidad, o bien, por malos tratos de los conductores de los autobuses.

Una buena práctica:

La Defensoría recibió una denuncia contra la Municipalidad de San Isidro de Heredia¹ por parte de los vecinos del cantón por la poca o ninguna seguridad peatonal originada en la falta de aceras o la mala condición de las mismas, las cuales no cuentan con cordón de caño, son angostas y no parecen seguir ningún tipo de alineación. La investigación realizada permitió a la Defensoría emitir recomendaciones en cuanto a la necesaria construcción de las aceras en el cantón de San Isidro de Heredia.

La Municipalidad de San Isidro, en su informe de cumplimiento, presentó la programación de asignación presupuestaria de los proyectos que se realizaron en el 2018 y los que se realizarán en el 2019, puntualmente en el ámbito de "accesibilidad peatonal, ampliaciones de vía y mejoras en los sistemas de drenajes. Importante destacar en este caso, la Política Pública en Discapacidad y Accesibilidad 2019-2029, elaborada por el Gobierno Local con participación de las personas con discapacidad de la comunidad, la cual se encuentra en su fase final de aprobación de la Comisión de Accesibilidad (COMAD) y el Concejo Municipal. La Defensoría celebra esta iniciativa e invita a su efectiva aprobación y replica por parte de otros Gobiernos Locales.

1 Informe Final con recomendaciones. N° 13832-2018-DHR

D. Ordenamiento territorial y gestión del riesgo.

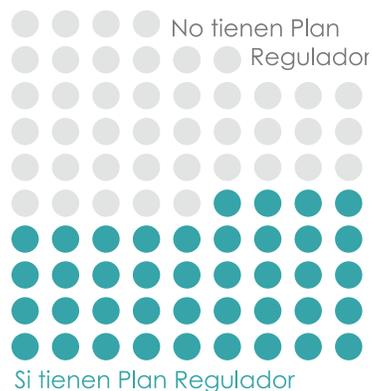
La Ley de Planificación Urbana⁶³, establece el Plan Regulador como el instrumento de planificación territorial por excelencia. A pesar de ello, la gran mayoría de cantones en el país no cuentan con los mismos o se encuentran desactualizados.

Lo anterior significa que el ordenamiento del territorio mediante instrumentos técnicos de planificación, constituye un reto recurrente para Costa Rica. Esta situación

63 Ley N° 4240, del 15 de noviembre de 1968, artículo 1°.

Figura 2.4

Municipalidades que cuentan con plan regulador.



Fuente: <https://www.invu.go.cr/planes-reguladores>. Consultada el 21 de abril 2019.

se ve reflejada en el significativo número de denuncias que anualmente recibe la Defensoría por temas relacionados con

construcciones irregulares; la ausencia o mal estado de calles y aceras adecuadas; la invasión de zonas públicas, el desarrollo de actividades contaminantes en sitios no aptos, o la construcción o afectación sobre mantos acuíferos, entre otros. Todo ello, relacionado con el ordenamiento del territorio.

Paralelo a ello, la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo⁶⁴, determina que la Política de Gestión del Riesgo, debe ser un eje transversal de la labor del Estado costarricense y para su efectiva aplicación se diseñó el Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2020.

El ordenamiento del territorio resulta fundamental para la implementación de una adecuada gestión del riesgo. En informes anuales anteriores, la Defensoría ha insistido en la necesidad de fortalecer las capacidades de respuesta de los Gobiernos Locales tanto ante las emergencias, como en general en la gestión del riesgo. Casos como las inundaciones en San José, la atención generada con ocasión del huracán

cán Otto⁶⁵; así como denuncias puntuales recibidas, reiteran la necesidad de trabajar a nivel local y en materia de prevención con las comunidades.

El Diagnóstico realizado por la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE) en el 2017⁶⁶, identificó el estado actual de la gestión del riesgo por parte de 7 Intendencias y 76 Municipalidades examinadas y establece las acciones que dichos gobiernos locales desarrollan asociados con los compromisos del Plan Nacional de Gestión de Riesgo.

El diagnóstico establece algunos aspectos que los mismos Gobiernos Locales consideran como de urgente atención, entre los que se destacan: 1) Un mayor acercamiento entre los oficiales de enlace de la CNE y las Municipalidades; 2) Necesidad de mayor capacitación en gestión del riesgo; 3) Coordinación más efectiva entre la CNE, SETENA y las Municipalidades para los procesos de aprobación de los planes reguladores; 4) Contar con presupuestos específicos destinados a Gestión del Riesgo; 5) Instauración de sistemas de atención temprana en asocio con la CNE y 6) Los recursos presupuestados de acuerdo con la Ley N° 8488⁶⁷ se asignan sin un criterio definido y su uso es exclusivo para atender emergencias, no para prevención.

Uno de los hallazgos del diagnóstico -y que considera la Defensoría- debe ser atendido, es precisamente la ausencia de planes reguladores cantonales en gran parte del país, lo cual genera que las municipalidades, ante esa ausencia, retraso o antigüedad de éstos, utilicen información de diversas fuentes para decidir sobre el uso del territorio. Es decir, no hay criterios unificados sobre su aplicación en las deci-

65 Expedientes N°s 241768-2017; 258924-2018; 257003-2018; 260215-2018; 263151-2018, entre otros.

66 Picado Rojas, C (2017). Diagnóstico de la Gestión de Riesgo de la Municipalidades a partir de los compromisos en el Plan Nacional de Gestión del Riesgo. San José. CNE.

67 Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo del 22 de noviembre del 2005.

siones, particularmente en el otorgamiento de permisos.

E. Acceso al agua potable.

El acceso y control sobre los recursos naturales han sido por muchos años fuente de riqueza y de subsistencia, pero también de conflictos, especialmente cuando éstos constituyen los recursos estratégicos de un país. Esto se incrementa en la gestión de recursos como el petróleo, el gas, los minerales y el agua. Surgen así los conflictos socio ambientales entre los actores que confluyen en un mismo espacio físico y que alegan diferencias de objetivos o de estrategia por el resultado final de un proyecto o por el uso y manejo del territorio.

Uno de esos conflictos que más ha proliferado en los últimos años, se refiere al acceso al agua potable en calidad y cantidad a nivel nacional⁶⁸, pese al indiscutible reconocimiento del derecho al agua como derecho fundamental que tiene nuestro ordenamiento jurídico y diversos organismos internacionales.

El Estado debe conformar su ordenamiento positivo al servicio de la garantía y tutela administrativa y judicial del derecho al uso de las aguas nacionales, por parte de todas las personas en Costa Rica. Ello, con el fin de llenar sus necesidades básicas de consumo, alimentación y desarrollo. Es decir, se la demanda de agua se destina en forma prioritaria para el consumo humano.

"La Defensoría insistirá en la necesidad de aprobación de los planes reguladores pendientes y la actualización de los existentes. Y en materia de gestión del riesgo, la urgente necesidad de impulsar las acciones correctivas necesarias para que las Municipalidades ejerzan un liderazgo real y efectivo al respecto, en sus territorios, con especial énfasis en la prevención, educación y participación ciudadana". (DHR, 2019)

68 Un ejemplo de lo anterior es el de los conflictos presentados en la zona de Sardinal y con el Acueducto de Nimboyores.

1) Contaminación de agua potable con arsénico en Guanacaste y la Zona Norte.

En la investigación de llevada a cabo por la Defensoría de los Habitantes⁶⁹, en el tema de la contaminación del agua en Guanacaste y la Zona Norte, se han generado espacios de información a las comunidades afectadas.⁷⁰

En cuanto al seguimiento de las recomendaciones, se han recibido informes por parte del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA), en el que se indican las labores y verificaciones que se han implementado para garantizar la calidad y potabilidad del agua. La Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), reporta haber realizado un proceso de capacitación de funcionarios de las zonas de Bagaces y Cañas, además del Centro Nacional de Intoxicaciones con el Ministerio de Salud de Argentina; teniendo como fin el lograr una mejor detección y atención de posibles enfermedades. No obstante, pese a las acciones de ambas instituciones, hoy, la desconfianza de las comunidades persiste.

Llama la atención que las municipalidades de los cantones afectados (Cañas, La Cruz y San Carlos), han manifestado desconocimiento del problema, o que no sufren del mismo y destaca el hecho de que la Municipalidad de Bagaces, no ha remitido ningún informe sobre el cumplimiento de las recomendaciones giradas, a pesar de múltiples solicitudes realizadas por parte de la Defensoría.

2) Conflicto entre las comunidades de Tacaes de Grecia, Atenas y el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados. En enero del 2019, la Defensoría celebró, junto con las autorida-

des estatales y la comunidad de Atenas, la inauguración del Acueducto, indispensable para garantizar la calidad de vida de su población. Desde el año 2013, la Defensoría se ha hecho presente como observadora y garante del proceso, así como mediadora y asesora en materia de derechos humanos. Esto para velar por el acceso a la información para las comunidades involucradas, promoviendo la existencia de criterios técnicos y legales que respalden cada una de las acciones de las instituciones involucradas y con clara prioridad en garantizar el acceso de agua potable para las personas.

No obstante, si bien el cantón de Atenas ya cuenta con agua potable, persiste el conflicto a partir de limitaciones legales urbanísticas, que impiden el otorgamiento de nuevas disponibilidades de agua, tratándose de varios lotes segregados bajo la modalidad de “fraccionamiento simple”, en los cuales, de conformidad con el criterio del AyA y del INVU, se restringe la posibilidad de aprobar disponibilidades de agua. Desde marzo del 2013, los lotes fueron segregados con el visto bueno de la Municipalidad de Atenas, no así del INVU; manifestando además los habitantes que los planos utilizados para realizar dicho análisis por parte del INVU están totalmente desactualizados.

La Defensoría ha manifestado que el INVU y la Municipalidad de Atenas deben definir si los casos en cuestión se tratan o no de un fraccionamiento simple, verificar en el campo su condición real, -si están urbanizados o no- y la presencia de características de área protegida o no.

Promovida por la Defensoría, el Ministerio de la Presidencia ha integrado una comisión especial para atender esta situación y se espera tener resultados en el corto plazo, no solo para solventar la problemática en Atenas, sino también para otras comunidades con las mismas limitaciones.

⁶⁹ Expediente N° 130887-2013, Oficio N° 14016-2017-DHR.

⁷⁰ En el 2018 se realizaron dos reuniones con miembros de las instituciones involucradas y de la sociedad civil en Bagaces. En el caso de la Zona Norte, ha sido limitada la posibilidad de generar estos espacios ante las dificultades de contactar a la sociedad civil. Se está organizando una sesión de trabajo para el presente año.

3) Acceso de los pueblos indígenas al agua potable. La Defensoría ha llamado la atención ante la situación crítica que existe en varios territorios indígenas, por la falta de acceso a agua potable y la deficiente respuesta institucional para otorgar soluciones o alternativas paliativas⁷¹. Ello, considerando lo esencial que resulta para la vida y la salud de las personas contar con este servicio.

Es fundamental que el AyA se aboque a realizar un diagnóstico de la situación actual de acceso al agua potable en los 24 territorios indígenas, que incluya información sobre las fuentes de agua, las condiciones de la infraestructura de los acueductos y sobre la administración de dicho recurso. Es preciso tener presente que el agua tiene un valor particular en la identidad cultural de los pueblos y, por tanto, lo referido a la prestación de este servicio debe contemplar las cosmovisiones de los pueblos indígenas y realizarse de manera intercultural.

Luego de un análisis sobre las posibles causas de estos conflictos, se identificaron problemas estructurales que son ejemplos de la relación entre seguridad, ambiente y derechos humanos, como una de las tendencias emergentes con fuerza para la formulación de políticas públicas. Por lo tanto, se hace hincapié en la necesidad de fortalecer la institucionalidad para el abordaje de la conflictividad ambiental en contextos emergentes, generando instituciones sólidas y democráticas que puedan ser catalizadoras de esfuerzos conjuntos con propuestas integrales que permitan a quienes son parte del problema articular para que también sean parte de las soluciones, tomando siempre en cuenta las particularidades culturales y ambientales de todas las voces.

2.1.5 Migración segura

A. Atención de flujos migratorios mixtos.

⁷¹ Al respecto, pueden consultarse los expedientes N° 230087-2017 y 261139-2018 en etapa de trámite.

El Estado costarricense debe adoptar con urgencia políticas migratorias uniformes, que garanticen una atención integral a los flujos de personas que utilizan Costa Rica como puente hacia el norte, y a quienes por diferentes circunstancias (estado de salud, arraigo en el país, vínculos con costarricenses, necesidades de protección, condiciones económicas, entre otras), deciden quedarse a residir en el país. Es fundamental que las respuestas o soluciones migratorias, no estén orientadas únicamente a resolver el aspecto de su ingreso irregular al país (control migratorio), o tener un carácter meramente asistencialista o humanitario; más bien, que cualquier decisión que se tome garantice la protección de sus derechos fundamentales y tome en cuenta las condiciones de vulnerabilidad características de estos flujos migratorios mixtos.⁷² Al respecto, la Defensoría ha señalado algunas acciones que requieren ser tomadas con urgencia para garantizar la atención de estas poblaciones⁷³:

- Brindar una atención diferenciada según las especificidades, situaciones de vulnerabilidad y necesidades de protección; eso incluye género, edad, discapacidad, identidad y orientación sexual, enfermedades o requerimientos médicos específicos, así como cualquier otra necesidad de protección individualizada.

⁷² “El término “flujos migratorios mixtos” hace referencia a aquellos que se originan por diversas causas y se caracterizan por ser movimientos de población complejos que comprenden diferentes grupos de personas que se encuentran en el contexto de la migración internacional, tales como migrantes por causas económicas o ambientales, migrantes en situación regular o irregular, solicitantes de asilo o refugiados, víctimas de trata, niños, niñas o adolescentes no acompañados o separados de sus familias, así como otras personas con necesidades de protección.

⁷³ Corresponde al oficio N° 08072-2018-DHR de fecha 3 de julio del 2018, Informe Final con recomendaciones, expediente N° 222807-2016-IO. Además, Oficio N° DH-PE-0049-2019 de fecha 24 de enero del 2019, dirigido a la Licda. Saskia Rodríguez Steichen, Directora de Cooperación Internacional, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

- Garantizar el derecho a la información. Como parte de las garantías del derecho al Debido Proceso, el Estado costarricense debe contar con los traductores necesarios para garantizar el derecho de la información de las personas extranjeras a quienes se les brinda atención, tanto en el proceso de regularización migratoria, como durante su permanencia en los centros de atención temporal o en los servicios de salud.
- Garantizar la atención en salud integral. El Estado emitió la Directriz N° **010-MP-MIDEPLAN-MTSS-MSP-MGP-MRREE**, mediante la cual se estableció la obligación de “brindar atención básica en salud por enfermedades y dolencias, así como de urgencias y emergencias”. No obstante, en el marco del Foro Permanente sobre Población Migrante y Refugiada, se ha discutido que no existe claridad en cuanto a los alcances de la “atención básica en salud”, situación que ha impedido garantizar la atención de todas las necesidades de esta población. La Defensoría ha solicitado a la CCSS que aclare los alcances y naturaleza de esta atención⁷⁴ y reitera la urgencia de incluir las necesidades de atención psicológica de las personas expuestas a violaciones de sus derechos humanos durante la movilización o migración hacia Costa Rica.⁷⁵

Mediante oficio N° PE-0853-2019 de fecha 2 de abril del 2019, suscrito por el Dr. Macaya, se informó a la Defensoría que se había emitido la “Circular N°

GM-D-11907-2018/GF-4449-2018 del 13 de setiembre del 2018, en la que se indica a los Directores Médicos de los establecimientos de salud que el alcance en la “atención básica en salud por enfermedad y dolencias” a la que alude en la Directriz N° 10 corresponde a la que se brinda en el primer nivel de atención”. Igualmente, se informó que se había emitido la circular N° GM-D-10791-2018/GF-4033-2018 mediante la cual se recuerda la obligación que tiene la C.C.S.S de brindar, sin excepción, atención básica en salud, “a toda persona que ingrese o permanezca en el territorio costarricense en situación migratoria excepcional, tales como tránsito, condición irregular, refugio, tráfico ilícito de migrantes o trata de personas, entre otros”. En esa última circular se señala que el “costo de la atención deberá ser facturado de conformidad con el procedimiento para la aplicación de la Directriz N° 10” y que “por consiguiente, no existe ninguna disposición institucional que excluya a las personas solicitantes de refugio y refugiadas de dicha atención básica en salud por enfermedad y dolencias, contemplada en la Directriz de marras”.

- Habilitar un albergue en la Región Central que garantice una permanencia prolongada. La habilitación de los albergues temporales ubicados en la zona norte⁷⁶ y en la zona sur del país⁷⁷, han sido un esfuerzo importante del Estado, así como una opción de alojamiento de corto plazo para las personas migrantes. Algunas organizaciones de la sociedad civil han manifestado a la Defensoría que la lejanía de estos centros con las oficinas centrales de la Dirección General de Migración y Extranjería o la Región Central del país, así como la imposibilidad de utilizarlo por períodos prolongados de tiempo, han impedido brindar alojamiento se-

74 Corresponde al oficio N° DH-PE-073-2019 de fecha 5 de febrero del 2019, dirigido al señor Román Macaya Hayes, Presidente Ejecutivo, Caja Costarricense de Seguro Social. Dado que no se recibió una respuesta concreta, se realizó una nueva solicitud de información el 22 de abril del 2019 mediante el oficio N° DH-PE-0271-2019.

75 Por ejemplo, abusos de autoridad, abusos y violaciones sexuales, situaciones traumáticas propias o de sus familiares, posibles situaciones de trata de personas, entre otras circunstancias.

76 La Cruz, Guanacaste.

77 Kilómetro 20, Golfito.

guro a ciertas poblaciones en situación de vulnerabilidad. Mediante visitas realizadas a dichos centros, la Defensoría ha señalado la necesidad de atender algunas deficiencias, como por ejemplo la falta de espacios familiares y de recreación, condiciones adecuadas para servicios de aseo propio; manejo de utensilios de cocina y preparación de alimentos.

- Facilitar procesos flexibles de regularización migratoria para las personas que cuentan con arraigo en el país⁷⁸ y para aquellas que por razones económicas o de otra naturaleza no pueden continuar su viaje hacia su destino final y requieren de una autorización migratoria para su subsistencia en el territorio nacional. Por las condiciones en las que estas personas salieron de sus países de origen y las diferentes adversidades que han enfrentado en su travesía, resulta difícil tener acceso a los medios para presentar alguna solicitud de regularización migratoria siguiendo la tramitología ordinaria. Debe considerarse que la flexibilidad de estos procesos, está relacionada no solo con la simplificación de los requisitos, sino con un trámite expedito que permita su resolución en el menor tiempo posible y exento de costos económicos.
- Brindar espacios de capacitación y sensibilización constante a funcionarios y funcionarias públicas encargadas de la atención de esta población. Esto, en cuanto a los derechos y deberes de la población migrante y refugiada en el país, normativa nacional e internacional vigente, así como pronunciamientos de organismos internacionales de derechos humanos.

La Defensoría da seguimiento al proceso de elaboración del “Plan de Atención Integral de los flujos migratorios mixtos 2018-2022”, cuyo objetivo general consiste en “atender de manera integral por todas

78 Por ejemplo, hijos e hijas nacidas en Costa Rica.

las instituciones del Estado costarricense competentes, los flujos migratorios que ingresen o permanezcan en nuestro país en situaciones especiales o excepcionales, tales como tránsito, condición migratoria irregular, refugio, tráfico ilícito de migrantes o trata de personas, para promover una migración ordenada y regular, así como la seguridad fronteriza”.

Existe la urgencia de contar con una herramienta permanente que garantice la articulación de los diferentes esfuerzos institucionales y la definición de actores responsables para lograr un abordaje adecuado de las necesidades de esta población, según información reciente brindada por la Dirección General de Migración y Extranjería.⁷⁹ Dicho Plan se encuentra en etapa de revisión. Por ello, la Defensoría ha señalado la necesidad de realizar esta revisión en el corto plazo de manera que no se postergue su entrada en vigencia, y se cuente con una plataforma institucional preparada en caso de que el país deba continuar atendiendo el ingreso masivo de personas provenientes de los flujos migratorios mixtos.

1. Garantizar medidas de protección complementaria. Como parte de los compromisos adquiridos por el país en el “Marco de Protección y Soluciones de Respuesta a la Situación de Personas Refugiadas en Costa Rica, MINARE”⁸⁰, el Estado costarricense reconoció la necesidad de implementar un proceso de regularización migratoria para personas nicaragüenses y venezolanas que no reúnan los elementos necesarios para ser reconocidas como refugiadas, según la legislación nacional, pero que sí requieren una protección complementaria debido a que por el conflicto social y político en sus países de origen, no

79 Corresponde al oficio N° DG-288-02-2019 de fecha 7 de febrero del 2019, emitido por la Licda. Raquel Vargas, Directora General de Migración y Extranjería.

80 Primera consulta nacional promovida por el Ministerio de la Presidencia en el mes de agosto del 2017, que pretendió lograr un marco de respuesta integral a la situación de las personas refugiadas en Costa Rica.

están en condiciones de regresar a ellos. No obstante, a pesar de que la Dirección General de Migración y Extranjería elaboró una propuesta de categoría migratoria de protección complementaria, a la fecha de elaboración de este informe, ésta sigue siendo una deuda del Estado para garantizar la protección de los derechos de dicha población.

Pese a que el Estado ha solicitado la ayuda de la cooperación internacional para atender el incremento en las solicitudes de refugio de personas nicaragüenses y venezolanas, principalmente, (contratación de personal, alquiler y adecuación de edificio para agilizar los diferentes trámites que se realizan en la Unidad de Refugio), la Defensoría considera que la urgencia por resolver las más de 40.000 solicitudes de refugio presentadas desde abril del 2018 a la fecha, no debe generar la invisibilización y falta de reconocimiento de las necesidades de protección de estas personas.

En una visita realizada por la Defensoría a la Unidad de Refugio el 22 de marzo, se informó que ya se han resuelto y denegado algunas solicitudes de refugio que no califican para su reconocimiento según la legislación nacional.⁸¹ Preocupa a la Defensoría que la falta de implementación de la categoría de protección complementaria, está poniendo a esta población en situación de indefensión y desprotección de sus derechos. Adicionalmente, es importante considerar que más del 80% de esas solicitudes de refugio no califican para dicho reconocimiento.⁸²

La Defensoría reconoce la iniciativa de autorizar una categoría de protección complementaria; sin embargo, el contexto migratorio regional impone a que Costa Rica reconozca la definición ampliada de "refugiado" contemplada en la **Declaración de Cartagena**⁸³. Asimismo,

esto permitiría una mejor protección internacional de las personas que huyen con base en razones de persecución.

La Defensoría considera que se debe revisar con urgencia la propuesta de reforma del artículo 54 del Reglamento de Personas Refugiadas, que pretende que la autorización a personas solicitantes de refugio para laborar, se extienda desde el momento de la presentación de la solicitud y no tres meses después, tal cual se encuentra regulado en la actualidad. Esta reforma, supone un avance importante en el proceso de integración de las personas solicitantes de refugio y agiliza el trámite y resolución de las mismas. Esto, considerando que al otorgarse el permiso de trabajo en el mismo momento procesal en que se documenta, evita que estas personas deban hacer un nuevo trámite tres meses después de iniciada la solicitud y que las autoridades migratorias deban emitir un nuevo documento, para garantizar su derecho al trabajo.

B. Migración segura para personas menores de edad

2. Seguimiento al cumplimiento de las Observaciones Generales del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y del Comité de los Derechos del Niño sobre niñez migrante. Con motivo de una invitación extendida por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), la Defensoría de los Habitantes participó en la «Consulta Regional sobre los Derechos Humanos de los Niños en el Contexto de la Migración Internacional».⁸⁴ El objetivo de la consulta fue recaudar insumos relevantes sobre medidas para garantizar el pleno goce de los derechos de la niñez migrante y el cumplimiento de las obligaciones

81 Rechazo por improcedentes o manifiestamente infundadas.

82 Según información brindada por la Dirección General de Migración y Extranjería.

83 La violencia generalizada, una agresión externa,

conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otra circunstancia capaz de perturbar gravemente el orden público.

84 Realizada en la Ciudad de México entre el 28 y 29 de junio de 2017.

estatales contraídas en virtud de las convenciones internacionales.⁸⁵

En abril de 2019, la Defensoría de los Habitantes inicia un proceso de análisis de las observaciones generales arriba indicadas con el fin de valorar cómo las instituciones nacionales involucradas en la atención y protección de la niñez migrante han incluido en su marco legal, reglamentario, protocolario, entre otras, dichas orientaciones. Inicialmente, se le solicita a la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME) y al Patronato Nacional de la Infancia (PANI), informar sobre las acciones y medidas adoptadas a partir de la aprobación de dichas observaciones, especialmente respecto de la capacitación del personal involucrado en los procedimientos y en la toma de decisiones, así como en la revisión y adecuación normativos.

3. Protocolo para la regularización migratoria de las personas menores de edad.

En junio del 2018, la Defensoría de los Habitantes inicia una investigación de oficio, para determinar las medidas de coordinación que llevan a cabo instituciones como el PANI, el Ministerio de Educación Pública (MEP) y la DGME, para identificar a las personas menores de edad que se encuentran dentro del sistema educativo costarricense sin haber regularizado su situación migratoria. Lo anterior con el objetivo de analizar las medidas que estas instituciones han adoptado para facilitar el acceso de las personas responsables de las niñas, niños y adolescentes a dis-

⁸⁵ En noviembre de 2017, se aprueban dos acuerdos: la "Observación General Conjunta núm. 3 (2017) del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y núm. 22 (2017) del Comité de los Derechos del Niño sobre los principios generales relativos a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional" y la "Observación General Conjunta núm. 4 (2017) del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y núm. 23 (2017) del Comité de los Derechos del Niño sobre las obligaciones de los Estados relativas a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional en los países de origen, tránsito, destino y retorno".

tintos servicios, así como otras situaciones a las que podrían verse expuestos, al momento de alcanzar la mayoría de edad. Adicionalmente, en noviembre del 2018 y en el marco de la Comisión Tripartita de Niñez y Adolescencia; se convoca a estas instituciones a una reunión para conocer de los procesos de coordinación.

Para el 2019 se ha realizado solamente una reunión interinstitucional⁸⁶ para trabajar en: un protocolo de actuación interinstitucional, la inclusión por parte del MEP de una variable en el sistema de información de las y los estudiantes que permita saber sobre su condición migratoria, el diseño de una boleta con la información requerida y la revisión del catálogo de depósitos de la DGME, para verificar la factibilidad de exonerar de algunos de los costos de regularización a las personas menores de edad.

Es importante reconocer que los niños, niñas y adolescentes extranjeros tienen los mismos derechos que las personas menores de edad nacionales, garantizado así en la legislación nacional e internacional de protección de derechos humanos. Aunque no pueden ser deportadas, rechazadas o restringida su libertad bajo ningún motivo, lo cierto es que una vez que se cumple la mayoría de edad, la situación migratoria les coloca en un estado de indefensión que limita su acceso a servicios y derechos.

4. Ingreso de personas menores de edad no acompañadas por causa de la situación política en Nicaragua. Desde junio de 2018, la Defensoría le ha dado seguimiento al incremento de las solicitudes de refugio por parte de personas nicaragüenses; producto de la situación política que atraviesa el país vecino. Con un seguimiento específico a la atención que se brinda a las personas menores de edad nicaragüenses, no acompañadas o separadas, que se presentan ante la DGME a solicitar protección o refugio.

⁸⁶ Febrero del 2018.

Se ha solicitado y recibido información de la Comisión de Niñez y Adolescencia conformada por la DGME y el PANI, sobre los procedimientos seguidos para la coordinación institucional y la atención de las personas menores de edad y sus solicitudes de refugio. La Defensoría recomendó a las instancias involucradas, registrar y brindar seguimiento a todo el proceso de atención desde su inicio hasta su finalización, de manera que se tenga certeza del estado de la solicitud de la persona menor de edad y la garantía de sus derechos.

C. Trata de personas y tráfico de migrantes.

5. Urgencia de una ley contra el tráfico ilícito de migrantes. La Ley Contra la Trata de Personas y Creación de la Coalición Nacional contra el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas (CONATT), incorpora regulaciones importantes para el combate de los delitos de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, así como un fondo nacional que recauda dinero para la atención de estas infracciones. No obstante, la Defensoría ha informado en diferentes oportunidades a la Asamblea Legislativa, que no existe una legislación especializada para impedir el tráfico ilícito de migrantes y brindar atención a las personas que se ven compelidas a utilizar estas vías para ingresar al país.⁸⁷

"De junio de 2018 a febrero de 2019, se registran 273 personas menores de edad, tanto acompañadas, como no acompañadas y separadas que ingresan al país." (DHR, 2019)

La ausencia de una normativa especializada para la atención y sanción del tráfico ilícito de migrantes es un vacío legal que impide la efectiva protección de los dere-

⁸⁷ Las únicas dos regulaciones sobre la materia, están contenidas en los artículos 249 y 249 bis de la Ley General de Migración y Extranjería, que tipifican el delito de tráfico ilícito de migrantes y que, por ende, están orientadas a la persecución y sanción de las redes de tráfico.

chos humanos de las personas migrantes y costarricenses expuestas al mismo; en este último caso cuando son "traficadas" fuera del territorio nacional. Debe considerarse que por ser movimientos de personas que se realizan al margen de las normas de ingreso y permanencia en el país, las condiciones que ofrecen las redes de tráfico ilícito de migrantes, colocan a estas personas en situaciones altamente riesgosas para su vida e integridad personal y las expone a vejaciones de sus derechos fundamentales (violaciones y abusos sexuales, extorsiones, entre otras), máxime en el caso de mujeres, personas menores de edad, personas con discapacidad, adultas mayores y personas LGBTI.

Por ello, en el marco de la CONATT, la Defensoría está participando en la redacción de una propuesta de ley contra el tráfico ilícito de migrantes que incluirá regulaciones relacionadas con la prevención, investigación y sanción del delito, así como la atención integral de las personas migrantes y costarricenses afectadas por el mismo y que requieren de la intervención del Estado más allá de un enfoque de control y seguridad nacional. El primer borrador de dicha propuesta será presentado en la próxima sesión ordinaria de la CONATT programada para agosto del 2019.

6. Seguimiento a la situación de las personas menores de edad víctimas de trata y del trabajo de articulación en el seno de la CONATT.

Notas. 88 y 89

En los últimos años la CONATT, y especialmente la DGME y el PANI han hecho esfuerzos por dotar a los y las funcionarias vinculadas en la atención y protección a las personas menores de edad víctimas de trata de herramientas técnicas indispensa-

⁸⁸ Información brindada mediante oficios N° ST-CONATT-110-04-2019 y N° ST-CONATT-118-04-2019, ambos del 03 de abril del 2019.

⁸⁹ Ocho de ellas fueron registradas como víctimas indirectas o dependientes de víctimas de trata.

bles para ofrecer respuestas más pertinentes y acertadas. Estos esfuerzos incluyen la emisión de diversos protocolos y modelos de atención que han redundado en una mejor y más integral atención a las personas menores de edad como víctimas. La Secretaría Técnica de la CONATT informa que todos los casos atendidos entre el 2016 y 2018 en los que figuran niños, niñas o adolescentes víctimas, fueron abordados articuladamente con el Patronato Nacional de la Infancia y otras instituciones y la protección y atención se brindó mediante la activación del Equipo de Respuesta Inmediata y de los protocolos de coordinación establecidos⁹⁰, ofreciendo a las víctimas desde contención emocional y atención en crisis, hasta acompañamiento en los procesos judiciales.

"Según datos suministrados por la Secretaría Técnica de la CONATT, entre los años 2016 y 2018, se acreditó un total de 89 personas víctimas de trata, de las cuales 37 -sea el 41.57 % del total- eran personas menores de edad." (DHR, 2019

Es preciso redoblar esfuerzos en materia de concienciación social sobre la ilicitud del fenómeno de la trata y sobre la importancia de la denuncia. También es importante reforzar los procesos de capacitación dirigidos a los operadores de justicia (policía judicial, fiscales y jueces) respecto de las recientes reformas que han operado en la materia, a partir de la entrada en vigencia de la Ley N° 9545 del 24 de mayo del 2018,

⁹⁰ Al respecto se pueden consultar, entre otros instrumentos, los siguientes protocolos: "Protocolo para la detección, atención y protección integral de las personas menores de edad que requieren protección internacional, sean solicitantes de la condición de refugiado, refugiadas o apátridas" de la DGME y PANI; "Protocolo para la atención y protección de las personas menores de edad extranjeras no acompañadas o separadas, fuera de su país de origen" de la DGME y el PANI; "Protocolo Interno para la repatriación de niños, niñas y adolescentes víctimas de trata de personas" de la DGME y el "Protocolo Institucional para la Atención de Personas Menores de Edad Víctimas y Sobrevivientes del delito de Trata de Personas" del PANI, accediendo a la página web de la Dirección General de Migración y Extranjería y la del Patronato Nacional de la Infancia.

de manera que facilite la persecución penal de la trata.

Caso de Trata de Personas. *La Defensoría de los Habitantes conoció el caso de una mujer que establece una relación de pareja con un ciudadano extranjero. Producto de la relación nació una hija; además la mujer tiene un hijo de una relación previa. La mujer y sus hijos viajan al país de origen del compañero sentimental, con la finalidad de la reunificación familiar, pero madre e hijo son víctimas de trata de personas para explotación laboral doméstica, y la niña a corta edad, es presuntamente víctima de abuso sexual. Por las particularidades del caso, los tres son declarados víctimas de trata en ese país extranjero y en Costa Rica también se les reconoce esta condición por parte de la CONATT. El Estado costarricense, en colaboración con la representación judicial de la mujer y sus hijos inicia un proceso de repatriación. Ya estando en Costa Rica, la madre y sus hijos son abordados por el PANI por una situación de conflicto familiar. El progenitor de la niña interpone una demanda por restitución internacional de persona menor de edad para que retornara la niña a Estados Unidos. Esta solicitud la tramita la Autoridad Central, en este caso, la Dirección Jurídica del PANI, y en primera instancia judicial es rechazada con fundamento en que Costa Rica ha sido el país natal y habitual de la niña, que sólo había permanecido un breve lapso de tiempo en el otro país y porque el deseo de la niña era no retornar a ese país extranjero.*

La representante legal del ciudadano extranjero interpone recurso de apelación ante el Tribunal correspondiente, la Delegación de la Mujer del INAMU y la Defensoría de los Habitantes presentan los alegatos con el fin de que se tomara en cuenta los antecedentes del caso, particularmente la condición de trata y el presunto abuso, en el marco del interés superior de la niña, su derecho a la protección integral y el respeto a su opinión como persona menor de edad. En segunda instancia judicial se confirma lo resuelto en primera instancia y se rechaza la petición de restitución. (En este contexto, se hicieron varias actividades (abril y julio del 2018) sobre el doble rol que debe asumir el PANI: el primero, la defensa y garantía de los derechos de la persona menor de edad; y segundo, la actuación de la Autoridad Central de conformidad con el Convenio de La Haya sobre Restitución de Personas Menores de edad. En el proceso judicial, se logró apersonamiento la representación legal de la Oficina Local del PANI donde radican madre e hijos para garantizar sus derechos).

Fuente: Elaboración propia con datos institucionales.

2.1.6 Atención prioritaria a la Provincia de Limón

Ante el inminente inicio de operaciones de la terminal de contenedores de Moín, en enero 2019, representantes del Sindicato de Trabajadores de JAPDEVA, (SINTRAJAP) plantearon a la Defensoría sus preocupaciones por el posible impacto para la provincia y para esa institución, a partir de ese inicio de operaciones.

A inicios de febrero SINTRAJAP entregó a la Defensoría la documentación existente sobre todos los asuntos planteados. Los resultados del análisis de la información, en cuanto a la competencia de la Institución para intervenir fueron:

1. Cuestionamientos sobre las competencias de JAPDEVA en cuanto a funciones portuarias: En su momento, JAPDEVA llegó a interpretar que tiene plenas competencias en esa materia, pero la Procuraduría General de la República y el Consejo de Concesiones argumentan que, al ser un servicio concesionado, JAPDEVA no tiene competencia. La discusión, además, es sobre un Reglamento emitido por el Poder Ejecutivo. SINTRAJAP entabló una demanda en la vía Contenciosa contra ese Reglamento en noviembre 2018 y por ello, según lo indica la Ley N° 7319, la Defensoría no puede intervenir.

2. Cuestionamientos por diversas acciones que debieron realizarse antes de la adjudicación del Contrato de Concesión. Un listado importante de argumentos (incluyendo cuestionamientos a la viabilidad ambiental) fue esgrimido por el Sindicato en otra demanda Contenciosa en el 2016. Según información obtenida en línea, ese juicio está a la espera de fijación de audiencia desde octubre del

2018. En consecuencia, ninguno de los asuntos que ahí se ventilan puede ser de conocimiento de la Defensoría.

3. Discrepancias en cuanto a cuáles son los buques que APMTs debe atender. Con base en el capítulo 19 del Contrato de Concesión, JAPDEVA solicitó convocar a las administraciones que integran la Administración Concedente para analizar la situación.⁹¹

Al respecto, en la documentación aportada por SINTRAJAP, la Defensoría no encontró evidencia de que el MOPT o el Consejo de Concesiones (CNC) a ese momento hubiera dado respuesta a esa solicitud, razón por la cual se solicitó información, con un resultado contrario a lo esperado por ese Sindicato, pues el MOPT y el Consejo coincidieron en manifestar que la concesión de la empresa incluye tanto los portacontenedores tipo fully cellular como no fully celular, en forma exclusiva.

Ante esa respuesta se recibió una solicitud de SINTRAJAP así como de un grupo de mujeres funcionarias de JAPDEVA, para que la Defensoría se refiriera a dicha controversia sobre el tipo de buques que debe atender la empresa concesionaria. La Defensoría le informó a esa organización sindical que:

“(...) analizado toda la información disponible y a la luz de las competencias que la ley le otorga a la Defensoría y los antecedentes que existen en cuanto a los alcances de esas competencias, no es posible para este Organismo Defensor hacer una interpretación del contrato de concesión como

91 Ese capítulo del contrato de concesión establece que la Administración Concedente y el Concesionario se comprometieron a “hacer todo lo posible para resolver en forma amistosa, mediante negociaciones oficiosas directas, los desacuerdos o diferencias que surjan entre ellos en relación con la ejecución del servicio y lo dispuesto en el Contrato”.

SINTRAJAP lo solicita sin invadir funciones de la Administración Activa o de la Contraloría General de la República (...) En concordancia con lo anterior, esta Defensoría al no tener competencia para interpretar las disposiciones del contrato de la concesión de la Terminal de Contenedores de Moín, no puede tampoco hacer la convocatoria solicitada por SINTRAJAP (...). Si bien es cierto las respuestas obtenidas no llenaron las expectativas de la Junta y de ese Sindicato, lo cierto del caso es que para hacer la convocatoria requerida por SINTRAJAP, este Organismo Defensor tendría que entrar a hacer una interpretación de la cláusula correspondiente del contrato de concesión, lo cual, según se expuso supra, excede las competencias de la Defensoría”.

En esta tesitura, la Defensoría hizo una consulta formal a la Contraloría General de la República sobre la interpretación de la cláusula 9.1 del contrato de concesión, así como sobre cuáles son las instancias que el ordenamiento jurídico y el contrato mismo prevén para discutir discrepancias sobre el contrato en cuestión. A inicios de abril la Defensoría recibió la respuesta de la Contraloría General de la República indicando que:

“(...) corresponde indicarle a la Defensoría de los Habitantes, que no compete a este órgano contralor llevar a cabo la labor de interpretación de un contrato de esta naturaleza, aspecto que corresponde en primera instancia a las partes involucradas y en defecto de ello, por medio de los mecanismos dispuestos en el mismo contrato. Finalmente, y con respecto a las diferencias que menciona existen entre el Poder Ejecutivo y la Junta de Administración y de Desarrollo Económico de la

Vertiente Atlántica – ambas en su condición de Administración Concedente- en punto al tipo de embarcaciones que deben ser atendidas por la concesionaria, le indicamos que las eventuales diferencias de criterio que puedan surgir en punto al tema, han de ser resueltas por los remedios procesales dispuestos en el ordenamiento administrativo para ese fin, no siendo el contrato el instrumento para resolver diferencias entre las partes que conforman la propia Administración (...)”

A la luz de lo anterior y dado que la interpretación de los alcances del contrato en cuestión corresponde únicamente a las partes o las instancias que éste mismo define, la Defensoría carece de competencia legal para satisfacer la pretensión planteada por las representaciones de SINTRAJAP.

Sin perjuicio de lo anterior, para actuar en concordancia con el ordenamiento jurídico, la Defensoría se avocó a plantear una estrategia de intervención integral, la cual tiene los siguientes ejes de trabajo:

1. Investigación sobre la prestación del servicio público en cuestión
2. Atención de denuncias en materia Laboral
3. Investigaciones de oficio en relación con temas estratégicos.⁹²
4. Observación y seguimiento a las iniciativas gestadas en la Mesa Caribe⁹³,

⁹² La fiscalización de la gestión de la Municipalidad de Limón como administradora de los intereses del cantón, acciones del IMAS en relación con la atención y prevención de la pobreza (esto en el marco del Programa Pobreza y Exclusión de esta Defensoría), acciones del Acueductos y Alcantarillados para garantizar el suministro de agua potable a diversas comunidades. del cantón y el seguimiento al uso del canon pagado por la empresa concesionaria del contrato de la Terminal de Contenedores de Moín

⁹³ La Mesa Caribe busca, con la participación las municipalidades de los 6 cantones de la provincia de Limón, funcionarios y funcionarias públicas de las distintas instituciones, representantes de los distintos sectores productivos y comerciales y de la sociedad civil, priorizar y dar seguimiento a proyectos contemplados en el Plan Nacional de Desarrollo

coordinada por la Segunda Vicepresidencia de la República.⁹⁴

(PND) y otros que hayan propuesto los distintos sectores, para canalizar los recursos existentes para generar empleo en el mediano plazo, así como crear capacidades productivas, competitivas y de atracción de inversión en toda la provincia.

⁹⁴ A la fecha de elaboración del presente Informe Anual, la Mesa ha diseñado una estrategia con cuatro pilares: Infraestructura, Seguridad Humana, Desarrollo Productivo y Empleo. Se espera que las acciones de los primeros tres pilares, generen en el mediano plazo empleos sostenibles y de calidad. Asimismo, se espera que a través de “grupos aceleradores” conformados por representantes de todos los sectores participantes en la Mesa, se dé seguimiento a los diferentes proyectos en ejecución. Asimismo, la Mesa Caribe periódicamente se reunirá para evaluar el avance de los proyectos.

Sociedades Justas

2.2.1 Acceso a la información y trato ciudadano¹

La construcción de paz, justicia e instituciones fuertes, tal y como lo refiere el Objetivo de Desarrollo Sostenible N° 16, pasa por “garantizar el acceso a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales”.

“Tal y como la Defensoría lo ha indicado reiteradamente, el acceso a la información es un derecho autónomo, protegido por el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos, así como por los artículos 27 y 30 de la Constitución Política de Costa Rica. Este derecho resulta fundamental tanto para la consolidación, funcionamiento y preservación de los sistemas democráticos, como para el ejercicio de otros derechos humanos”. (DHR, 2019)

¹ La información pertenece a las personas. La información no es propiedad del Estado y el acceso a ella no se debe a la gracia o favor del gobierno. Éste tiene la información sólo en cuanto representante de los individuos. El Estado y las instituciones públicas están comprometidos a respetar y garantizar el acceso a la información a todas las personas...” Informe de la Relatoría Especial para la libertad de expresión – Organización de Estados Americanos (Comisión Interamericana de Derechos Humanos), Estudio especial sobre el derecho de acceso a la información (2007), p. 34.

a. Red Interinstitucional de Transparencia: Índice de Transparencia del Sector Público Costarricense (ITSP).

La Defensoría tutela el derecho de acceso a la información en sede administrativa a partir de las denuncias recibidas por las y los habitantes², procurando con la intervención realizada que la institucionalidad costarricense ajuste sus procedimientos internos de forma tal que cada vez la información pública de sea de más fácil acceso a las personas.

Asimismo, en aras de promover el acceso a la información pública, la Defensoría de los Habitantes creó en el año 2004 la Red Interinstitucional de Transparencia³, misma que constituye una invitación para que las instituciones públicas suban en sus sitios web información pública de interés, pasando de una transparencia pasiva a lo que se denomina una transparencia activa, donde las instituciones no deban esperar que las personas requieran información, sino que la misma esté disponible para consulta.

² Ejemplo: Expediente N° 253506-2018 donde se tuteló el derecho de acceso a la información y el de participación ciudadana a personas de la comunidad de Corralillo de Nicoya en cuanto al procedimiento de contratación administrativa seguido para la reparación de un camino comunal.

³ Para mayor abundamiento visitar: http://www.dhr.go.cr/red_de_transparencia/index.aspx

Asimismo, en asocio con el CICAP-UCR sigue realizando la evaluación anual de transparencia, mediante el Índice de Transparencia del Sector Público Costarricense (ITSP)⁴, con base en la información contenida en las páginas web de las instituciones públicas.

En la edición 2018 se evaluaron, al igual que el año anterior, un total de 254 instituciones públicas que, de acuerdo con el listado oficial del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, representan el 74% de instituciones que conforman el sector público costarricense.

La nota promedio nacional para el ITSP 2018 es de 34,55 puntos de 100 posibles, de lo cual conviene resaltar dos aspectos importantes. Primero, una mejora respecto los años anteriores, pues en el 2017 la nota promedio fue de 31,13 puntos y en el 2016 la nota promedio fue de 25,54. Segundo, una necesidad continua de mejorar el promedio nacional, con mayor concentración en sectores e instituciones específicas, pues un grupo importante de instituciones ha incluido dentro de sus prioridades la obtención de mejores resultados en esta evaluación.

En el 2018, se dio el caso de que 23 instituciones del ranking global lograron obtener una calificación superior a 70, versus 12 en el 2017 y 1 en el 2016. Entre ellas, el Organismo de Investigación Judicial obtuvo la calificación más alta: 97,43 puntos, alcanzando así por segundo año consecutivo el primer lugar en el Índice; seguido por el Cuerpo de Bomberos con 94,81 puntos y el Poder Judicial, con 84,64 puntos.

Las cuatro dimensiones evaluadas por el ITSP son acceso a la información, rendición de cuentas, participación ciudadana y datos abiertos, presentando mejoras respecto al año anterior. La dimensión de acceso a la información pasó de 44,14 puntos en el 2017 a un 50,15 en el 2018;

Figura 2.5

Las cuatro dimensiones evaluadas por el ITSP.



la de rendición de cuentas pasó de 27,66 en el 2017 a 28,78 en el 2018; la dimensión de participación ciudadana pasó de 26,48 en el 2017 a 28,94 en el 2018; y la de datos abiertos pasó de 18,97 en el 2017 a 21,20 en el 2018. Respecto al 2017, el 58% de todas las instituciones evaluadas mejoró su calificación en el ITSP y con ello, se observa un crecimiento generalizado de la transparencia en el sector público costarricense.

Figura 2.6.

Resultados por dimensión 2018.



Es interesante que de manera consistente se arrojan datos en las cuatro evaluaciones realizadas (2015 a 2018), en el sentido de que formar parte de la Red

4 http://www.dhr.go.cr/red_de_transparencia/indice_de_transparencia_del_sector_publico.aspx

Interinstitucional de Transparencia de la Defensoría de los Habitantes, permite una mejor preparación para las evaluaciones del ITSP. Por ejemplo, mientras que en este Informe de Resultados 2018 la calificación promedio de las instituciones que pertenecían a la red alcanzó un 54,97; la calificación promedio de las que no pertenecían a dicha Red llegó a un 25,83.

Por otra parte, se debe poner atención a otros resultados de estas evaluaciones, tomando en cuenta una tendencia permanente del sector municipal a obtener en promedio las calificaciones más bajas entre los distintos tipos de naturalezas jurídicas evaluadas. Por ejemplo: mientras que en este 2018 la calificación promedio de Poderes de la República y órganos adscritos alcanzó un 72,83 (71,21 en el 2017), las municipalidades y concejos de distrito alcanzaron sólo un promedio de 21,42 (17,75 en el 2017).

Dentro de las conclusiones originadas de la evaluación del ITSP, edición 2018, se puede destacar siguiente:

- El estado de la transparencia en el sector público, según el ITSP, ha mejorado progresivamente.
- El 91% de instituciones públicas sometidas a evaluación que no contaban con un sitio web, y que, por ende, recibieron calificación de cero en el Índice, se ubican dentro del sector municipal (estas fueron 20 de las 22 que no tuvieron un sitio web para evaluación). Esto muestra que este grupo de instituciones públicas tiene la mayor barrera de entrada al acceso a información pública.
- La brecha con instituciones del sector municipal se mantiene. Los Poderes de la República y órganos adscritos obtuvieron el mejor promedio (73 pts), mientras que las instituciones del sector municipal el promedio más bajo (21 pts). Pese a ello, producto del esfuerzo de algunas municipalidades, se mejoró el promedio de este sector respecto

al 2017, pasando de un promedio de 17,75 puntos a uno de 21,42 puntos.

- Las instituciones que pertenecen a la Red Interinstitucional de Transparencia de la Defensoría de los Habitantes, duplicaron la calificación promedio obtenida en el Índice respecto las instituciones que no forman parte de la Red. Datos abiertos de gobierno reflejaron la brecha más grande, mientras que las instituciones que no formaban parte de la Red, obtuvieron un promedio de 11 puntos, las que sí formaban parte promediaron para esta dimensión 45 puntos.

En resumen, los resultados de los 95 indicadores del Índice de Transparencia del Sector Público ofrecen una radiografía exhaustiva para cada institución, permitiéndole conocer con detalle dónde pueden y deben mejorar. Adicionalmente, muestran cómo, de manera sistemática, avanza el país en materia de publicación proactiva de información pública.

Con base en lo anterior, la Defensoría continúa haciendo especiales esfuerzos para que aquellas instituciones, principalmente del sector municipal, se integren a la RIT, así como que utilicen la Guía de sitios web transparentes y, consecuentemente, se logren mejores resultados en la evaluación en el ITSP. Además, se hicieron múltiples talleres de capacitación en instituciones del sector del gobierno central, el sector descentralizado y -como se adelantó- en el sector municipal, dando énfasis al tema de transparencia desde el enfoque de derechos humanos, todo lo cual será en la evaluación del período 2019.

Por otra parte, conviene señalar que, en el mes de agosto del 2018, la Sala Constitucional puso en conocimiento de la Defensoría de los Habitantes, la resolución N° 2018012129, relacionada con el recurso de amparo que se tramitó bajo el Expediente N° 18-009046-0007-CO, en contra de la municipalidad de Aserrí. En dicha resolución el máximo órgano constitucional, hizo mención a los derechos de acce-

so a la información, rendición de cuentas y participación ciudadana, que se ejercen utilizando las nuevas tecnologías de información y comunicación (TIC), así como el derecho de los habitantes de relacionarse con los órganos y entes públicos por medio de estos mecanismos virtuales.

La Sala trasladó a la Defensoría la responsabilidad del cumplimiento y el seguimiento de esta sentencia, así como la valoración y los avances que, en materia de acceso a la información vía internet y medios electrónicos, desarrollen las municipalidades del país. Como parte de esta obligación, la DHR procedió a la apertura de una investigación de oficio, identificada con el expediente N° 286499-2019, cuyo objetivo es atender el mandato de la Sala Constitucional referido.

b. Acceso a la información y trato ciudadano en Sedes Regionales. Desde 1999, la Defensoría de los Habitantes ha venido postulando que: “El concepto de trato ciudadano alude a la necesidad de que el sistema institucional reconozca de manera efectiva su compromiso de hacer valer los derechos de todos los habitantes como parte del ejercicio cotidiano de la democracia.”⁵

Aunque el incumplimiento de un adecuado trato ciudadano está presente en gran cantidad de las quejas que se presentan ante la Defensoría –quizás en la mayoría–, corresponde analizar acá una de sus características, la cual es la omisión de respuesta por parte de la institucionalidad regional, frente a las demandas y peticiones de las personas.

Si bien, la mera solicitud ante la administración pública no implica una respuesta afirmativa ni una concesión a lo que solicita la persona, lo que se espera –con todo el derecho que les asiste a las personas– es una respuesta –sea afirmativa o negativa,

pero respuesta al fin–, a sus demandas. No obstante, la voz de las personas que transmiten sus inquietudes a la Defensoría, dicen del irrespeto de la institucionalidad que, en muchos casos, omite responderles o dilata la respuesta con plazos excesivos, evidenciando, más allá de un menosprecio a la legalidad, un absoluto desdén hacia las personas.

En efecto, las seis sedes regionales de la Defensoría de los Habitantes (Chorotega, Norte, Atlántica, Brunca, Pacífico Central y Sur), registran la incapacidad institucional para responder múltiples demandas de la población y también de la dilación excesiva que, se traduce en una vulneración de otros derechos. Ante esto, lo más preocupante es reconocer que, tal como también lo afirmó la Defensoría desde hace 20 años, el sistema institucional, en muchas ocasiones “(...) no siempre puede responder a las demandas ciudadanas (...) [y] tampoco tiene interés en explicar el por qué.”⁶

“La falta de respuesta se traduce en una limitación indebida e injustificada del acceso a información de interés público; soslayando así, uno de los pilares del Buen Gobierno, lo cual es inadmisibles cuando se trata de un sistema democrático porque implica una restricción al ejercicio de la ciudadanía”. (DHR, 2019)

Y es que la vigencia de recordar la obligación y trascendencia del respeto al derecho de acceso a la información –estrechamente relacionado con el derecho de petición y pronta respuesta–, en lo que al trabajo desde las Sedes Regionales de la Defensoría concierne, se vislumbra que el 31% de las solicitudes de intervención que se registraron en el 2018 se debieron precisamente al reclamo de las personas porque las entidades públicas no les atendieron ante sus peticiones y consultas; lo hicieron de manera injustificadamente dilatada, o bien, omitieron brindar la debida respuesta o resolución.

⁵ Defensoría de los Habitantes de la República, Informe Anual de Labores presentado a la Asamblea Legislativa, 1999–2000.

⁶ Ibíd.

En números absolutos, se tiene que de un total de 14 337 solicitudes de intervención que fueron registradas por las Sedes Regionales, en 4 411 se consignó como hecho violatorio dilación o negativa injustificada en trámites administrativos u omisión de respuesta, por parte de departamentos administrativos.

Tabla 2.1.

Solicitudes de Intervención registradas por las Sedes Regionales, según tipología, 2018



Preocupa especialmente, la vulneración que se hace de este derecho en los territorios de competencia de las Sedes Regionales Brunca y Pacífico Central, pues en éstas el registro fue de 1177 y 1897 solicitudes de intervención,

respectivamente, lo cual representa el 70% del total de solicitudes registradas por el conjunto de las sedes regionales, en las que la persona denunciante reclamaba la falta de información, atención y respuesta a sus gestiones por parte de la institucionalidad regional –y, en algunos casos, también de las autoridades en el nivel central–.

Ante estos casos y, teniendo claro que la labor de la Defensoría no tiene como propósito –porque la ley así lo indica– incidir en lo que finalmente la entidad pública conteste o resuelva, para las personas se convierte en información mucho más valiosa, la que reciben del personal de las Oficinas Regionales con respecto a sus gestiones (explicaciones sobre los procedimientos, plazos, requisitos, etc.); y el hecho de que ante nuestra intervención se obtenga la respuesta, sea o no positiva

2.2.2 Acceso a la justicia y dilación.

El fortalecimiento del Estado Social de Derecho implica, entre muchos otros factores, la garantía de acceso a la justicia de todas las personas. Por esta razón, tanto desde el Sistema Universal como del Sistema Interamericano de Protección y Promoción de Derechos, se construyen instrumentos y ofrece colaboración a los Estados miembros para avanzar en la igualdad de acceso a la justicia para todos los grupos, sectores y colectivos de población; con especial atención en quienes históricamente han estado vulnerabilizados y excluidos de los beneficios del desarrollo, con servicios que además deben ser de calidad, transparentes, justos, imparciales y libres de todas las formas de discriminación.

La justicia, en todas sus dimensiones, representa el respeto a la dignidad humana y es la máxima aspiración que los Estados deben procurar para sus habitantes.⁷

⁷ El Derecho al Acceso a la Justicia está reconocido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículos 7, 8, 9, 10 y 11); Pacto de Derechos Civiles y Políticos (artículo 14), la Convención Americana de Derechos Humanos (artículos 8 y 25) y la Convención



Para garantizar el acceso a la justicia, la ONU propone los ODS 10 y 16 que afirman la importancia del acceso a la justicia. Específicamente el indicador 10.3: Asegurar la igualdad de oportunidades y reducir las desigualdades de resultados, incluso por eliminar las leyes, políticas y prácticas y la promoción

de la legislación adecuada, políticas y acciones en este sentido; y el indicador 16.3: Promover el estado de derecho a nivel nacional e internacional y garantizar igualdad de acceso a la justicia para todos. Adicionalmente la ONU propicia e incentiva las reformas judiciales necesarias que permitan un acceso real de todas las personas, sin importar su condición económica, étnica, etaria, o bien, su religión, su orientación sexual o identidad de género, entre otras particularidades.

En este contexto, se hace un llamado a los Estados a estar listos para dar respuesta a desafíos tales como la brutalidad policial, los tiempos prolongados de prisión preventiva, las condiciones inhumanas de encarcelamiento, la impunidad de personas autoras de delitos sexuales y actos de violencia contra las mujeres y personas menores de edad, entre muchas otros.

Las autoridades de los Poderes Judiciales reunidos en la Cumbre Iberoamericana de Justicia, en Brasil, acordaron llevar a cabo acciones mínimas para impulsar cambios que garanticen acceso real a la justicia de todas las personas y se establecen de esta forma “Las Reglas de Brasilia”. Para el caso de Costa Rica, debemos reconocer que si bien es cierto existen pendientes y retos importantes, el Poder Judicial viene ha-

de los Derechos del Niño (artículo 40), que obliga a los Estados parte a que los conflictos sean dirimidos sin demora por una autoridad u órgano judicial competente. De igual forma, el Objetivo de Desarrollo Sostenible N° 16.3 destaca la promoción del Estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos.

ciendo esfuerzos sustantivos para cumplir con las demandas internas, así como los compromisos asumidos internacionalmente, donde ha contado en diversas ocasiones con la colaboración de la Defensoría de los Habitantes.

El aumento de la desigualdad y el rompimiento de las vías de comunicación, manifestada en una ciudadanía que no se siente escuchada y que pierde la confianza, irrumpen negativamente en el tejido social costarricense; situación amplificada por otros cambios que han transformado la realidad del país y es, precisamente en este contexto, que se vuelve de primer orden reforzar la garantía y el acceso a la justicia de todas las personas para el ejercicio de sus derechos.

Todas estas condiciones retan a la Defensoría a acompañar los esfuerzos que se generan a lo interno del Poder Judicial, para dar respuesta a los compromisos asumidos por el país, buscando los canales más adecuados para contribuir en el fortalecimiento de los principios democráticos y garantía del acceso a la justicia sin discriminación, resulten congruentes con los compromisos asumidos en el marco del derecho internacional de los derechos humanos.

a. Programa de formación de aspirantes a la Judicatura. La Defensoría de los Habitantes, desde hace varios años, participa activamente en la formación de futuros jueces y juezas de la Corte Suprema de Justicia, a través del programa de formación inicial para aspirantes a la Judicatura (FIAJ). El objetivo de la Defensoría es brindar una mirada alternativa a estos nuevos funcionarios y funcionarias, sobre los compromisos del Estado costarricense asumidos de forma voluntaria en el marco del derecho internacional de los derechos humanos, acercándolos a la voz y vivencias de las personas.

Mediante un programa condensado, se realiza un recorrido acerca de las distintas



posiciones o actuaciones del Estado que son abiertas o no para permitir el acceso a la justicia a los distintos colectivos en el ejercicio de sus derechos; así como la forma de hacer frente a la discriminación por acciones que en algunos casos se arrastran de larga data, como ha sido la invisibilización de las carencias de la población indígena, afrodescendiente y de otros grupos étnicos.

b. Comisión para el Diálogo Permanente con la Sociedad Civil. El Poder Judicial solicitó a la Defensoría acompañar el proceso iniciado en la Comisión para el Diálogo Permanente con la Sociedad Civil, la cual se conformó dentro del programa de la Presidencia de la Corte denominado: “Definición e implementación de medidas urgentes para la aplicación de reformas en el Poder Judicial”.

Dicha comisión emitió como productos específicos los documentos “Mecanismos para consolidar el diálogo permanente del Poder Judicial con la Sociedad Civil” y “Mecanismos para consolidar el diálogo permanente entre el Gobierno Judicial y los Gremios Judiciales”, mismos que fueron puestos en conocimiento de la Corte Plena del Poder Judicial. Al respecto, la participación de la Defensoría estuvo enfocada en rescatar la importancia de la participación de las personas usuarias de los servicios judiciales, así como de las comunidades, de forma tal que se utilicen mecanismos claros que permitan una interacción más fluida.

Actualmente, el Poder Judicial solicitó a la Defensoría participar en el trabajo de la Comisión N° 9, asignada a la Sala de Casación Penal, que tiene a cargo el proyecto, “Elaboración de un plan de reforma al sistema penal y procesal penal contra la corrupción”. La labor de la Defensoría en dicha comisión será realizar observaciones a las iniciativas de reforma -en materia de delitos de corrupción- al Código Penal, la Ley contra el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública y la Ley Sobre

Estupefacientes, Sustancias Psicotrópicas, Drogas de Uso No Autorizado, Actividades Conexas, Legitimación de Capitales y Financiamiento al Terrorismo.

c. Curso sobre derechos humanos y no discriminación por orientación sexual e identidad de género. La Defensoría es clara en que, para el cumplimiento de los compromisos asumidos por el Estado costarricense, no solo es necesario ajustar la normativa interna para que sea consecuente con las responsabilidades asumidas, sino que se debe realizar un trabajo de concienciación para que la práctica no contradiga lo dispuesto. Esta situación se constituye en un desafío permanente, por lo que, en conjunto con la Escuela Judicial, se asume la capacitación del personal del Poder Judicial con la realización de tres cursos anuales sobre derechos humanos y no discriminación por orientación sexual e identidad de género; fundamentalmente a partir de la Opinión Consultiva OC24/ 2017 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; cursos que han sido impartidos a jueces y juezas, así como personal del Ministerio Público, OIJ, Defensa Pública y personal administrativo.

d. Cumplimiento de sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. De igual forma, aún antes de ser llamados a actuar en la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos para el caso Artavia Murillo y otros vs. Costa Rica (“Fecundación in vitro”), la Defensoría de los Habitantes venía desarrollando acciones para garantizar el acceso a la justicia de las familias en los ámbitos y alcances que esta sentencia señala.

A partir de este llamado en conjunto con la Escuela Judicial, se desarrolla y ejecuta un curso de aprovechamiento con una duración de 48 horas y dirigido al personal del Poder Judicial, denominado “Derechos Humanos y Derechos Sexuales y Reproductivos”. A la fecha, han aprobado el curso un total de 255 personas funcionarias del Poder Judicial, entre los

que se encuentran jueces y juezas principalmente de las áreas de familia, penal y violencia doméstica, así como personal de Medicatura Forense, Ministerio Público, Defensa Pública y OIJ.

En los últimos cursos se solicitó la participación de personal de CCSS, MEP e INAMU con el propósito de ampliar la cobertura de los mismos. Para tales efectos, se incorporaron seis personas funcionarias del Centro de Desarrollo Estratégico e Información en Salud y Seguridad Social (CENDEISS), todas ellas con capacidades de asumir un rol de facilitación dentro de la CCSS y así dar cumplimiento a las medidas solicitadas por la Corte Interamericana en el acuerdo amistoso del caso Gómez Murillo y otros vs. el Gobierno de Costa Rica.

e. Acceso a la Justicia de las personas menores de edad en sede judicial. El derecho al acceso a la justicia garantiza a toda persona menor de edad el poder denunciar cualquier acción cometida en su perjuicio, lo mismo que participar directamente en todos los procesos y procedimientos (audiencia, impugnación) que se sigan en su contra.⁸ Y en particular, el derecho a emitir su opinión y que ésta sea valorada en el marco de su interés superior.

La Defensoría de los Habitantes⁹ conoció el caso de una persona que denunció que su hijo menor de edad (3 años y diez meses), presuntamente fue abusado sexualmente por un familiar cercano. Se presentó ante el Ministerio Público a denunciar el delito, pero el niño no logró contar el hecho; aunque sí lo hizo ante las funcionarias del PANI que también abordaron el asunto. En el proceso judicial, se remite al niño al Departamento de Psicología Forense y en el dictamen, se recomendó referir al niño al Programa de Atención a la Violencia Sexual Infanto Juvenil y tomar en cuenta durante el proceso judicial las Directrices

de No Revictimización de CONAMAJ. En una nueva audiencia, el niño se torna evasivo a las preguntas. Se dictó sobreseimiento definitivo en la causa.

En el análisis realizado por la Defensoría de los Habitantes en este caso, se constata que sí se aplicó el Protocolo Institucional de Atención a Víctimas Mayores y Menores de Edad de Delitos Sexuales y Explotación Sexual Comercial y el procedimiento establecido en el Protocolo de NICHD para las entrevistas forenses de personas menores de edad. No obstante, la Defensoría estima que el no reconocimiento de las características diferenciadas que afectan a la población menor de edad se configura como una barrera al acceso a la Justicia.

En ese sentido, se trae a colación lo dispuesto en la "Política Judicial dirigida al Mejoramiento del Acceso a la Justicia de las Niñas, Niños y Adolescentes en Costa Rica"¹⁰, cuyos principios apuntan a que:

"La persona menor de edad debe entenderse como sujeta activa del derecho a obtener una respuesta satisfactoria a sus necesidades jurídicas, principalmente aquellas relacionadas con el goce de sus derechos humanos, tomando en cuenta que es una persona en desarrollo, amparada por el derecho a la autonomía progresiva, la realización integral y la participación. (...) Toda actuación de la persona operadora de justicia debe respetar la diversidad desde una perspectiva universal, evitar el seguimiento de esquemas caritativos, asistenciales, así como las intervenciones arbitrarias o discrecionales. La meta debe ser facilitar el cumplimiento pleno de los derechos de todas las personas menores de edad."

8 Política de Acceso a la Justicia Penal Juvenil, Circular N° 65-2011, aprobada en la Corte Plena en sesión N° 4-11 del 14 de febrero de 2011, artículo XV.

9 Expediente N° 215765-2016.

10 Aprobada en la sesión N° 34-10 de la Corte Plena, celebrada el 29 de noviembre de 2010, Artículo XVII.

En el caso particular, el niño de tres años fue atendido en cuatro oportunidades por diferentes personas, ante lo cual cabe preguntarse si frente a personas desconocidas es fácil para un niño decir lo que eventualmente le ocurrió, máxime siendo un presunto abuso sexual por parte de un familiar cercano. Por ello, se recomendó capacitar a las y los funcionarios judiciales en la materia de los derechos de la niñez y adolescencia, las necesidades específicas de las personas menores de edad frente al proceso, la formulación de entrevistas con el acompañamiento profesional de Psicología y Trabajo Social, la participación necesaria del Programa de Atención al Abuso Sexual Infante Juvenil, el debido acompañamiento y empoderamiento de la víctima menor de edad.

En otro caso¹¹, la adecuada participación de una persona menor de edad en un proceso de protección realizado por el PANI y posteriormente en sede jurisdiccional, en donde se le brindó información de la intervención, su naturaleza y las eventuales decisiones que se adoptarían; le permitió concretar su deseo de reencontrarse con su progenitor y convivir con él. El acompañamiento de la Defensoría, permitió que la institucionalidad comprendiera la importancia de la escucha y atención a las manifestaciones del adolescente y, conforme con su interés superior, adoptara las medidas que mejor garantizaran sus derechos.

f. Acceso a la justicia: trabajo conjunto con personas facilitadoras judiciales. Se suscribió una carta de intenciones entre la Corte Suprema de Justicia, la Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia (CONAMAJ) y la Defensoría de los Habitantes, cuyo objeto es la formalización de las relaciones de coordinación interinstitucional para que la Defensoría brinde la colaboración necesaria al Sistema Nacional de Facilitadoras y Facilitadores Judiciales (SNFJ) y, de esta forma, se promueva una cultura cívica, de

paz y derechos humanos en las comunidades en donde funciona ese servicio. La Oficina Regional Norte de la Defensoría realizó encuentros en Ciudad Quesada, La Fortuna, Guatuso y Río Cuarto, con la asistencia de las personas facilitadoras judiciales, jueces, fiscales y otros funcionarios judiciales de cada localidad.

En conjunto con la Contraloría de Servicios del Poder Judicial de Pérez Zeledón, se participó en una actividad de inducción con personas seleccionadas para el ejercicio de las labores de Facilitación Judicial, donde se brindó información sobre las competencias y naturaleza jurídica de la Defensoría, así como sobre los compromisos del país en materia de derechos humanos. Se participó en programas radiales con el Juez Coordinador del Programa de Facilitadores Judiciales en la localidad.

En el Pacífico Central, se participó en reuniones con el equipo de Facilitadores Judiciales de Puntarenas para coordinar el trabajo en el tema de peticiones formales ante instituciones públicas. Se realizaron visitas a comunidades, tales como Guacimal y a Santa Rosa de Sardinal, donde se dio atención a 150 personas con consultas y solicitudes de intervención. Se coordinaron visitas a las comunidades con el IMAS y el INAMU, para propiciar la atención de sus necesidades.

La Sede Regional Sur participó en una reunión con las y los jueces para dar seguimiento al plan anual de trabajo con Facilitadores Judiciales. Adicionalmente y, como parte de ese acercamiento, se recibió una solicitud para desarrollar un proceso de capacitación en Altamira de Comte respecto a los servicios institucionales, proceso para interponer denuncias ante la Defensoría de los Habitantes, así como los alcances del convenio 169; solicitud que fue coordinada para ser asumida por la Dirección de Promoción y Divulgación, desarrollándose un proceso de capacitación y rendición de cuentas, al cual se dará seguimiento en el 2019.

11 Expediente N° 249640-2017-SI.

g. Acceso a la justicia: aportes en el marco de las Comisiones de Personas Usuarias del Poder Judicial. La Defensoría participa activamente en las Comisiones de Personas Usuarias del Poder Judicial, en todos los cantones en donde se tiene representación. Estas comisiones estudian la calidad del servicio público que presta el Poder Judicial y su propósito es "(...) identificar deficiencias que afecten la eficacia y eficiencia de los servicios que brinda el Poder Judicial y sugerir posibilidades de mejora de éstos."¹²

La Comisión del Circuito Judicial de San Carlos hizo una propuesta para el cambio al reglamento que les regula, pues el actual no establece lo relativo al nombramiento de nuevos miembros para sustituir a quienes renuncian o se retiran, se presentó un informe de percepción del servicio de los tribunales, con recomendaciones a la Corte sobre reformas urgentes, fiscalización al proceso de contratación del local para albergar los despachos civiles y laborales y seguimiento a los alcances de la Circular N° 174-2014 sobre mejoras en la tramitación de los casos relacionados con violencia doméstica.

La Sede Regional Sur expuso en el seno de la Comisión, información concerniente a la Ley de Autonomía Personal de las Personas con Discapacidad –Ley N° 9379–, así como aportes en la confección de un boletín informativo de la ubicación de servicios del Poder Judicial.

2.2.3 Acceso a leyes y políticas para una mayor igualdad

a. Persiste la discriminación en la sociedad costarricense. Como en todas las sociedades, en Costa Rica el derecho a la igualdad no es una realidad plena. Continúa siendo una tarea pendiente de cara a lograr la construcción de una sociedad justa, en la que se respete, sin distingos, la

dignidad a todas las personas. Hacerlo no solo es una obligación del Estado derivada de sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, sino que constituye una de las razones de su existencia y una obligación compartida con toda la sociedad.

La Defensoría de los Habitantes, ha constatado a través de las denuncias que recibe, la persistencia de la discriminación en la sociedad costarricense. Los problemas en los servicios de salud o educación estatales o sus omisiones frente a la violación de los derechos laborales, en el acceso a los bienes y servicios, y al derecho al desarrollo en general, son situaciones que afectan con mayor frecuencia a personas pertenecientes a grupos sociales específicos. Pese a que se trata de violaciones cotidianas a los derechos humanos de las personas, estas no se nombran ni se reflejan en las estadísticas de las instituciones públicas. Al no denominar este tipo de violaciones de derechos por su nombre, se ha generado la sensación de que la discriminación no es un problema que incumbe al Estado y a la sociedad. A la vez, se han relegado las denuncias por discriminación a una realidad que afecta únicamente a algunos sectores de la población y no a todas las personas, con diversa intensidad y en distintos momentos de la vida.

La intervención del Estado costarricense desde su institucionalidad, su legislación y sus políticas, ha sido deficiente para atender la discriminación como violación de los derechos humanos. Su abordaje se ha centrado en la generación de una institucionalidad y legislación específicas para determinados sectores de la población, sin acciones integrales frente a la discriminación como fenómeno social, capaces de generar acciones decididas para la erradicación de las prácticas institucionales, sociales y económicas, así como las disposiciones jurídicas que la reproducen.

Precisamente, en ese sentido, el racismo como forma específica en la que se

¹² Corte Plena, sesión N° 32-13, celebrada el 29 de julio de 2013, artículo XIX, Reglamento de las Comisiones de Personas Usuarias del Poder Judicial.

manifiesta la discriminación, recibe un tratamiento diferenciado en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y en el Derecho Internacional Humanitario, atendiendo a sus orígenes históricos y a las consecuencias que, hasta el día de hoy, persisten. La reforma constitucional del año 2015 que modificó el artículo 1 para reconocer a Costa Rica como una república multiétnica y pluricultural, fue un paso importante para hacer visibles los orígenes indígenas y afrodescendientes de nuestra sociedad, pero no ha derivado en acciones decididas y claras para el mejoramiento de la calidad de vida de los sectores de la población afectados.

b. Emisión de una legislación general para la prevención y sanción de la discriminación y el racismo. El Impacto que tiene la discriminación en los derechos de todas las personas, evidencian la necesidad de contar con una estructura institucional y jurídica capaz de brindar una respuesta a cualquier forma de discriminación o racismo que actúe sobre las falencias que existen tanto en la institucionalidad como en la legislación. Una de ellas, es la ausencia de definiciones claras de discriminación y de racismo, así como sus diversas manifestaciones, lo cual se evidencia tanto en la legislación como en la jurisprudencia.

Si bien, el Estado cuenta con políticas destinadas a la atención de determinadas poblaciones, no dispone de una política general contra la discriminación que incorpore a todas las entidades estatales y que involucre, además, a la sociedad civil como componente esencial para la definición de las acciones en la materia.

La posición que la Defensoría ha mantenido desde hace varios años en relación con la necesidad de emitir legislación general para el abordaje de la discriminación y el racismo, es la respuesta de la institución ante un entorno sociopolítico que, aunque haya promovido algunas iniciativas legislativas en esta materia, se han limitado a la protección de sólo un grupo

o grupos de la población. Debe advertirse que esta tendencia podría derivar en la deformación del concepto de derechos humanos, al presentarlos como propiedad de determinados grupos y no como atributos inherentes a todas las personas, por su condición humana.

Frente a esta realidad, es urgente la discusión y aprobación de un proyecto de esta naturaleza, garantizando así que, más allá de la necesidad de emitir legislaciones específicas para determinados grupos poblacionales, exista una legislación general que garantice el derecho a la igualdad a todas las personas y permita actuar sobre cualquier forma de discriminación o racismo. Lo anterior con el fin de cumplir una función preventiva y ser un punto de inicio para la adopción de medidas tendientes a la atención de estas formas de violación de los derechos de las personas.

No obstante, las acciones que el Estado debe adoptar para garantizar la igualdad a todas las personas también implican el reconocimiento de que existe una desigualdad sustancial que afecta a determinados grupos de la población y que exige la adopción de medidas específicas destinadas a garantizarles la igualdad de oportunidades, como único mecanismo para el respeto de sus derechos en condiciones de igualdad. En las últimas décadas, se han adoptado medidas de diversa naturaleza destinadas a la atención de los derechos de las personas que pertenecen a grupos vulnerados, pero éstas deben ser sometidas a procesos de evaluación sobre su eficacia y capacidad de incidir en los derechos de las personas destinatarias.

Asimismo, la Defensoría llama la atención sobre la persistencia de vacíos legales -algunos de décadas- en la atención de otros grupos de la sociedad que no han contado con el apoyo necesario para lograr la emisión de legislación o medidas que reconozcan sus necesidades y generen las garantías necesarias para lograr el respeto de sus derechos.

c. Política Nacional para la Atención y la Prevención de la violencia contra las mujeres de todas las edades Costa Rica 2017-2033 y Política Nacional para la Igualdad Efectiva entre Hombres y Mujeres (PIEG). Con la Ley N° 8688 se crea el Sistema Nacional para la Atención y la Prevención de la Violencia contra las Mujeres y la Violencia Intrafamiliar, el cual constituye la instancia de coordinación entre el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) y las instituciones que lo conforman para la promoción de políticas públicas que garanticen la atención integral de la violencia contra las mujeres y la violencia intrafamiliar, su evaluación y seguimiento.

En el 2017 se emite la Política Nacional para la Atención y la Prevención de la Violencia contra las mujeres de todas las edades 2014-2030, y que consta de seis ejes estructurales: Promoción de una cultura no machista; promoción de masculinidades para la igualdad y la no violencia; articulación de iniciativas público-privadas de desarrollo social para desvincular la pobreza multi-dimensional, exclusión y violencia contra las mujeres; protección efectiva, acceso real, debida diligencia, sanción y no re-victimización; prevención, atención integral y no re-victimización frente a la violencia sexual; y prevención del femicidio.

En el 2018, se publicó la nueva Política Nacional para la Igualdad Efectiva entre Hombres y Mujeres (PIEG 2018-2030), que reconoce los retos y deudas en la garantía estatal de los derechos humanos de las mujeres en relación con la política anterior y las observaciones comunicadas al país por parte de diferentes instancias que vigilan el cumplimiento de las convenciones internacionales y otros instrumentos. La coordinación y seguimiento de esta política es responsabilidad del INAMU, que ostenta la Secretaría Técnica y su implementación es responsabilidad de todo el aparato estatal, por lo que define un sistema de información para el seguimiento de la gestión y evaluación del

cumplimiento basado en la generación de dos tipos de indicadores: de resultado (efectos-impacto) y de proceso (productos-servicios).

Ambas políticas requieren de planes de acción que se enmarquen en las obligaciones estatales previstas para el cumplimiento de la Agenda 2030 y en consecuencia, las acciones que se generen por parte de las instituciones responsables de su ejecución, vigilancia y evaluación, deben permitir que cuando Costa Rica reporte los avances, pueda verificarse un cambio significativo en la situación de la violencia contra las mujeres en el país y una mejoría en los indicadores de igualdad y equidad de género.

Debe considerarse la preocupación del Comité CEDAW en lo relativo a la participación de las organizaciones de mujeres en los procesos y actividades implementadas por el INAMU y en el seguimiento de las políticas, como la sostenibilidad financiera y técnica del sistema y el mecanismo encargado del registro de estadísticas sobre violencia,¹³ así como la garantía de cobertura para todo el territorio nacional.

La Defensoría estima que la construcción de los planes de acción de ambas Políticas Nacionales, deben incluir la participación de las organizaciones de mujeres. Para ello deben considerarse todas las formas interrelacionadas de discriminación y posibilitar la participación de las mujeres de las zonas rurales y urbanas, mujeres con discapacidad, las mujeres LGBTI, trabajadoras domésticas, indígenas, migrantes, afrodescendientes, refugiadas y solicitantes de asilo, con el fin de que las estrategias y acciones se ajusten a las necesidades específicas de todas las mujeres, adolescentes y niñas.

En atención a lo anterior, la Defensoría, con el apoyo del Sistema de Naciones Unidas, convocó a las mujeres y organizaciones

¹³ SUMEVIG por sus siglas.

participantes en la construcción de la “Agenda para la exigibilidad de las recomendaciones del Comité CEDAW”, destinada a la definición de las acciones para cumplimiento de la Agenda CEDAW. Este proceso tiene como un objetivo incidir en las políticas públicas, de ahí la urgencia de que la Agenda sea incorporada en los planes de acción de PIEG y PLANOVI en materia de violencia de género contra las mujeres y en lo relativo a la interacción con el INAMU. Una de las recomendaciones que destaca es el fortalecimiento de la incidencia del Foro de Mujeres del INAMU en la implementación de dichas políticas.

La Agenda CEDAW fue presentada a la Ministra de la Condición de la Mujer para su conocimiento. En criterio de la Defensoría, debe garantizarse que las personas jefas de las instituciones estatales asuman el compromiso político y técnico de implementar las medidas necesarias para su cumplimiento. Estas responsabilidades incluyen la generación de herramientas a lo interno de cada institución, que permitan el reporte de los avances y los desafíos.

d. Políticas y planes en materia de niñez y adolescencia. Según datos del último Censo Nacional de Población efectuado en el 2011, la población con edades entre 0 y 19 años en nuestro país se estima en 1.555.961 personas; es decir, un 33.88 % de la población total. En lo que va de las primeras dos décadas del milenio y del siglo XXI, el Estado costarricense ha aprobado más de cuarenta políticas y planes nacionales que inciden de manera directa o indirecta en la vida de las personas menores de edad en distintas áreas y aspectos (desarrollo, salud -física y mental-, nutrición, cuidado y protección especial, educación, sexualidad, contra la explotación sexual y laboral, entre otras).

Al respecto, en la atención de los diferentes casos que conoce la Defensoría, en forma directa o indirecta, la actuación u omisión institucional se vincula

con políticas y planes de actuación, cuya implementación aún es insuficiente, lenta o ineficiente, razón por la cual, en el marco del mandato institucional, se emiten recomendaciones estructurales vinculadas con dichas políticas y planes.

Si bien algunas de estas políticas o planes ya han vencido y es preciso evaluar sus logros de cara a los objetivos trazados, particularmente, en cuanto a su aporte en el mejoramiento de la calidad de vida de la población meta, es posible mencionar que al menos una tercera parte culmina su vigencia entre los años 2020 y 2022, lo cual coincide con la celebración del bicentenario de nuestra vida independiente.

En el marco de sus competencias y con independencia de las evaluaciones que habrán de realizar las instituciones responsables como parte de un ejercicio de transparencia y rendición de cuentas, en los próximos meses la Defensoría de los Habitantes, estará solicitando información sobre los avances de dichas políticas y planes con el fin de ponderar su impacto en la construcción de una sociedad más pacífica, justa e inclusiva. En este contexto y con fundamento en las recomendaciones emitidas por el Comité de los Derechos del Niño a nuestro país, se deberán también considerar los presupuestos públicos destinados para su ejecución, así como la eficacia y eficiencia de su utilización para reducir las brechas de inequidad existentes.

e. Proyecto de Ley de Desarrollo Autónomo para los Pueblos Indígenas y Directriz para la construcción de la Política Pública para Pueblos Indígenas. Durante más de dos décadas, organizaciones, líderes y lideresas indígenas insistieron ante la Asamblea Legislativa para que se discutiera y votara el proyecto de Ley de Desarrollo Autónomo de los Pueblos Indígenas.

El texto incorporaba un reconocimiento progresivo de sus derechos y renovaba el

marco legal que regula a las comunidades indígenas. Después del incipiente proceso de consulta que se llevó a cabo -considerado hasta la fecha el más importante en medidas legislativas- ninguna administración gubernamental, fracción o comisión legislativa reconoció su valor ni asumió un decidido compromiso para impulsarlo. Luego de tantos años sin trámite, el proyecto se desactualizó, pero agendarlo y discutirlo constituía una señal de respeto al esfuerzo empeñado por los pueblos indígenas y su aspiración por contar con un instrumento que reconociera de manera efectiva su identidad cultural y autonomía. No obstante, en octubre del 2018, por disposición de la Sala Constitucional y en atención al artículo 119 del Reglamento Legislativo, la Presidencia de la Asamblea ordenó su archivo.

El 9 de agosto del 2018, Día Internacional de los Pueblos Indígenas, la Casa Presidencial emitió una directriz dirigida al sector público para el inicio del "Proceso de construcción participativa e intercultural de la Política Pública para los Pueblos Indígenas 2019-2024". Esta política tendría como objetivo la promoción de las condiciones necesarias para la realización de los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas con enfoque intercultural, intergeneracional y con igualdad de género. Transcurridos 10 meses de su emisión, la Defensoría todavía está en espera para conocer la ruta para desarrollar el proceso.

La necesidad y urgencia de contar con un marco normativo interno actualizado, que incorpore los principales estándares de protección de derechos para los pueblos indígenas, es una deuda que el Estado tiene con este sector de la población. Su ausencia, es una señal inequívoca del abandono estatal, de la invisibilización y de la exclusión de los pueblos indígenas e implica mantener la vigencia de la única ley específica. Es decir, la Ley Indígena, que tiene más de 40 años y que fue emitida dentro de una corriente integra-

cionista, acuñando algunos conceptos discriminatorios.

f. Trato preferencial y diferenciado a las personas adultas mayores. El buen trato y la atención preferencial constituyen principios rectores de la Convención Interamericana para la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, previamente reconocidos como derechos en la Ley Integral para la Persona Adulta Mayor, en procura de garantizar un trato igualitario y equivalente en los distintos servicios públicos y privados.

Sin embargo, las políticas implementadas carecen de un enfoque diferencial capaz de garantizar el goce efectivo de estos derechos de la población adulta mayor, reconociéndolos como herramientas esenciales para disminuir la discriminación. En consecuencia, las denuncias son reiteradas, pues la protección y el respeto de estos derechos conllevan un resguardo a la condición etaria. Se acusa ese incumplimiento en los procedimientos judiciales, en la prestación de servicios bancarios y en los servicios de salud, de manera urgente y necesaria.

El reconocimiento de la especificidad etaria debe ser un eje transversal en la prestación de los servicios con el propósito de hacer efectivo el trato preferencial y diferenciado a esta población a fin de lograr su inclusión en igualdad de condiciones.

g. Reconocimiento del vínculo afectivo entre personas del mismo sexo. Una de las demandas que históricamente han planteado ante la Defensoría, las personas que tienen una orientación sexual hacia su mismo sexo, es la negación de acceso a los institutos jurídicos destinados al reconocimiento y protección del vínculo afectivo. La discusión de este tema no es nueva para la Asamblea Legislativa. Ha estado presente desde hace más de una década a través de diversos proyectos de ley, sin obtener resultados.



La OC-24/17 es la respuesta del Sistema Interamericano de Derechos Humanos ante la incapacidad del Estado costarricense para atender la violación del derecho a constituir una familia y contar con la protección del Estado, en perjuicio de este grupo de la población. En la Opinión se define con claridad el derecho de las personas gays, lesbianas o bisexuales; de contar con la protección de sus vínculos afectivos a través de los mismos institutos jurídicos -matrimonio y uniones de hecho- previstos para las parejas heterosexuales. Los parámetros señalados por la Corte IDH, fueron confirmados por la Sala Constitucional¹⁴, delegando en la Asamblea Legislativa la obligación de realizar las modificaciones requeridas para garantizar el acceso igualitario a todos los derechos previstos por la legislación para las parejas heterosexuales.

La Defensoría ha asumido la responsabilidad de brindar la asesoría necesaria al Poder Legislativo para el cumplimiento de sus funciones sobre este tema en el término previsto por la Sala, como lo ha hecho al emitir su criterio negativo al proyecto de ley N° 20.888, en el tanto éste se concentra en la creación de una legislación paralela para el reconocimiento del vínculo afectivo entre personas del mismo sexo¹⁵.

h. Patologización de la orientación sexual y la identidad de género. La Defensoría emitió criterio afirmativo al proyecto de ley N° 20.940,¹⁶ destinado a la prohibición de las terapias de restauración o reconversión de la orientación sexual y la identidad de género. La posición de la institución se sustentó en el hecho de que la consideración de la orientación sexual o de la identidad de género como enfermedad, distintos a la heteronormatividad o la

cisnormatividad, es una de las formas más fuertes para legitimar la discriminación en contra de las poblaciones LGBTI. Además, los procedimientos o terapias destinadas a la modificación de la orientación sexual o la identidad de género carece de fundamento médico, según lo señalado por la Organización Mundial de la Salud y reconocido por la Sala Constitucional.¹⁷

La persistencia de grupos dentro de la sociedad, que legitiman la aplicación de este tipo de terapias, además de reproducir la discriminación, también expone a las personas a situaciones de violación de sus derechos, que implican -en sus manifestaciones más extremas- la privación de la libertad, el confinamiento en condiciones insalubres, la violencia física e incluso, en el caso de las mujeres lesbianas, bisexuales o personas trans, la violación sexual como mecanismo correctivo de la sexualidad.¹⁸

Más allá de estas manifestaciones, la pretensión de modificar un aspecto que es consustancial a la identidad de cada ser humano, siempre implica la afectación a su dignidad y deriva, en mayor o menor medida, en una afectación a la salud física y mental de las personas que son sometidas a este tipo de terapias.

i. Promoción del derecho a la no discriminación en la prestación de servicios públicos por identidad de género y orientación sexual. La emisión de la OC-24/17 en el contexto previo a las elecciones nacionales de febrero del 2018 y su transformación en un tema central en la campaña electoral para la segunda ronda electoral, generó en la población reacciones encontradas y un debate airado en relación con los derechos de las personas, derivados de su orientación sexual e identidad de género.

14 Resolución N° 2018-012782.

15 Corresponde al oficio N° DH-PE-0997-18 del 27 de noviembre de 2018.

16 Proyecto de Ley de Adición de los artículos 35, 68 bis, 384 bis y de un inciso e) al artículo 260 de la Ley General de Salud, N° 5395, de 30 de octubre de 1973 y sus reformas. El dictamen se emitió mediante el oficio N° DH-PE-0951-18 del 14 de noviembre de 2018.

17 Sala Constitucional. Resolución N° 10404-2013 del 31 de julio de 2013.

18 Comisión Interamericana de los Derechos Humanos. Violencia contra las personas Lesbianas, Gays, Bisexuales, Trans e Intersex en América. 2016. Párrafo 205.

Este ambiente provocó un sentimiento de miedo y desconfianza por parte de las personas pertenecientes a las poblaciones LGBTI. Asimismo, se constataron retrocesos en los avances logrados a lo interno de las instituciones públicas con respecto a la atención y reconocimiento de los derechos de este sector de la población. A partir de esta situación, se han desarrollado acciones de prevención de la discriminación y la violencia, en coordinación con organizaciones de la sociedad civil, así como con instituciones públicas. Paralelamente se ha trabajado en la elaboración y publicación de material educativo, con una guía para la interposición de denuncias, así como una campaña educativa en redes sociales sobre la discriminación por orientación sexual e identidad de género. También se trabajó en una mediación pedagógica sobre el contenido de la Opinión Consultiva OC-24, utilizada en procesos de divulgación y capacitación.

En el marco del 17 de mayo, Día Nacional contra la homo, lesbo y trans fobia, se llevaron a cabo distintas actividades de capacitación, sensibilización y divulgación, en las IV Jornadas de Reflexión-Acción sobre Derechos Humanos, Diversidad Sexual y Educación; en el Conversatorio: Abordaje de la diversidad sexual en el contexto familiar en la UNED; en el Conversatorio: Derechos Humanos, Diversidad Sexual y Educación en el Colegio de Profesionales en Psicología de Costa Rica y en el Foro Derechos Humanos, diversidad sexual y educación dirigido a personal docente y estudiantes de diferentes colegios de secundaria.

Estas acciones encuentran terreno fértil en la política del Poder Ejecutivo para erradicar de las instituciones públicas la discriminación hacia la población LGBTI (Decreto Ejecutivo N° 38999), a partir de la cual no solo se exige la creación de comisiones institucionales en esta materia, sino que también se solicita incluir en el plan de trabajo el desarrollo de procesos de capacitación

dirigidos a las personas servidoras "sobre los derechos humanos y diversidad sexual". Esta obligación hizo que las solicitudes de capacitaciones a la Defensoría en este tema, se incrementaran de manera importante, lo cual escapa a la posibilidad real de respuesta institucional.

Por esta razón, se desarrolló un espacio de capacitación en el que confluyeran representantes de las instituciones solicitantes, con el propósito de contribuir de manera paulatina a fortalecer las capacidades del personal de cada una de las instancias involucradas. Un ejemplo, es el espacio de capacitación coordinado con la Municipalidad de Santa Ana, dirigido a funcionarios y funcionarias del cantón.

En coordinación con el Colegio de Licenciados y Profesores (COLYPRO), se llevó a cabo un foro en la UCR sobre el programa de sexualidad y afectividad del MEP, actividad a la que acudieron más de 200 personas, funcionarios y funcionarias del Ministerio de Educación convocadas por dicho Colegio Profesional. En el marco del Proyecto del Fondo Mundial, se acompañó en los espacios de capacitación y sensibilización a personal de la CCSS y del Ministerio de Justicia y Paz; sobre la implementación de la Norma Nacional para la Atención en Salud libre de estigma y discriminación a personas lesbianas, gays, bisexuales, trans, intersex (LGBTI) y hombres que tienen sexo con hombres (HSH), emanada desde el Ministerio de Salud.

"El nivel de incidencia que se pueda tener como Institución Nacional de Derechos Humanos en una política pública a nivel educativo, permite que las acciones a desarrollar por parte del Poder Ejecutivo tengan un enfoque de derechos humanos, respetuoso de los compromisos asumidos por el Estado costarricense en la prestación de servicios públicos libres de discriminación y que garanticen el respeto y la dignidad de todas las poblaciones, particularmente de las más vulnerabilizadas". (DHR, 2019)

En el marco del Proyecto VIH-CR “Costa Rica: transitando hacia la sostenibilidad de la respuesta al VIH con financiamiento doméstico”, que corresponde a la subvención del Fondo Mundial para la lucha contra el VIH, Tuberculosis y Malaria, que se desarrolla en Costa Rica desde julio del 2018 y hasta junio del 2021; la Defensoría lidera el proceso de construcción y diseño de la estrategia de capacitación y sensibilización sobre derechos de la población LGBTIQ+.

La estrategia está dirigida al funcionariado público, con el objetivo de contribuir a la prestación de servicios públicos inclusivos, en cumplimiento de la normativa vigente y de las obligaciones del Estado en esta materia y cuenta con el apoyo de la Alianza Intersectorial liderada por el Comisionado Presidencial para asuntos de la población LGBTI; integrada por la Dirección General de Servicio Civil, la Defensoría de los Habitantes, el Instituto Humanista para la Cooperación con los Países en Desarrollo (HIVOS), el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la oficina de la Coordinadora Residente del Sistema de Naciones Unidas en Costa Rica y la Asociación Empresarial para el Desarrollo (AED).

2.2.4 Identidad jurídica

“Todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica.” (Artículo 6 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos)

Los seres humanos se caracterizan en que su individualidad es única e irrepetible; además, son titulares de una dignidad idéntica, lo que obliga a su reconocimiento tanto por parte del Estado como de la sociedad. El derecho a la identidad de las personas implica reconocer los atributos y características que les permiten individualizarse y ser reconocidos por la sociedad, pero a su vez, garantizarles su condición

como titulares de derechos y libertades. En una sociedad justa, el respeto al derecho de identidad tiene múltiples dimensiones y consecuencias, tales como: la inscripción en el registro civil –que otorga su reconocimiento como personas, un nombre y una nacionalidad- el vínculo con un territorio y una cultura; y el derecho a la construcción de un proyecto de vida que, aunque distinto a lo que se considera estándar, exige el mismo respeto y protección.

a. Inscripciones registrales de personas menores de edad. El artículo 7 de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) establece que los niños y niñas serán registrados inmediatamente después de su nacimiento y que tendrán derecho a un nombre y a adquirir una nacionalidad; por su parte, el artículo 8 de la CDN establece que los Estados se comprometen a respetar el derecho del niño a preservar su identidad, incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares de conformidad con la ley, sin injerencias ilícitas.

“El niño será inscripto inmediatamente después de su nacimiento y tendrá derecho desde que nace a un nombre, a adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos.” (Artículo 7 de la Convención sobre los Derechos del Niño)

Además, señala que “cuando un niño sea privado ilegalmente de algunos de los elementos de su identidad o de todos ellos, los Estados Parte deberán prestar la asistencia y protección apropiadas con miras a restablecer rápidamente su identidad”. En esta misma línea, el Comité de los Derechos del Niño, en la Observación General N° 7 (2005), sobre la realización de los derechos del niño en la primera infancia, señaló “que la falta de registro de una niña o un niño puede repercutir negativamente en el sentimiento de identidad personal del niño, y los niños pueden ver denegados sus derechos a la atención de salud, la educación y el bienestar social básicos”.

Si bien en Costa Rica, la mayoría de los niños y niñas son registrados al nacer, la Defensoría ha recibido varias denuncias de personas extranjeras cuyos hijos e hijas nacen en Costa Rica y enfrentan problemas para la inscripción registral por falta de documentación o por problemas con la misma documentación con que cuentan.¹⁹ La Defensoría ha indicado que, sin perjuicio de la debida seguridad registral, deben entablarse en forma diligente todas las gestiones útiles y necesarias para evitar la privación del adecuado registro de identidad de las personas menores de edad.

La ausencia de inscripción registral del nacimiento de estos niños y niñas, también afecta su derecho de acceso a la seguridad social. Ejemplo de esta situación es el caso de las personas indígenas menores de edad del pueblo Ngöbe trasfronterizo. En busca de una solución y para garantizar su derecho a la seguridad social, como parte de las actividades de la Red Ngöbe, se están realizando gestiones con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), a fin de que se le dé sostenibilidad a los Centros de Orientación Indígena (COI).

Además, se están coordinando campañas en conjunto con otras organizaciones, como por ejemplo la Organización Internacional del Trabajo (OIT), para sensibilizar al personal de la CCSS que atiende estas poblaciones. En mayo del 2019 se impartió un taller de tres días, sobre el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, dirigido a líderes Ngöbes y a los funcionarios de la CCSS, con la finalidad de mejorar el servicio público que brindan a estas poblaciones.

b. Identidad jurídica de los pueblos indígenas. La comprensión de la identidad jurídica de los pueblos indígenas debe partir de su reconocimiento como una identidad

cultural²⁰, la cual se caracteriza por ser de naturaleza colectiva, lo que implica el derecho de reconocer la propia existencia de los pueblos y el derecho de cada individuo de reconocerse como parte de ellos, el derecho a conservar su cultura y a no ser forzado a la modificación de sus prácticas culturales ni a la asimilación frente a una cultura dominante.²¹

La existencia de la identidad cultural de los pueblos indígenas se encuentra reconocida en el Convenio N° 169 y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, de manera explícita. Con la reforma constitucional del año 2015, que reconoció a Costa Rica como una República multiétnica y pluricultural, este concepto se vio fortalecido. Junto con la existencia misma de los pueblos indígenas, la identidad cultural de éstos conlleva la obligación del Estado de respetar los principios de no discriminación y la autodeterminación, donde es fundamental dentro de esta última, la tierra, el territorio, los recursos, la participación y la consulta previa.

La necesidad de garantizar el respeto a la identidad jurídica de los pueblos indígenas actualmente se manifiesta en los siguientes procesos:

- **Las tierras y territorios: el arraigo de la identidad indígena.** Desde hace muchos años la Defensoría se ha pronunciado sobre la alarmante situación que enfrentan los pueblos indígenas en relación con el control, uso, goce y disfrute de sus tierras y territorios y, sobre la omisión estatal de construir

20 La identidad cultural está constituida por "el conjunto de los rasgos distintivos espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una sociedad o a un grupo social y que abarca, además de las artes y las letras, los modos de vida, las maneras de vivir juntos, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias." Preámbulo de la Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural del 2 de noviembre de 2001.

21 Ruíz Quiriboga, Oswaldo. El derecho a la identidad cultural de los pueblos indígenas y las minorías nacionales: una mirada desde el Sistema Interamericano. En www.corteidh.org consultado el 12 de abril de 2019.

19 Corresponde a los expedientes N° 232292-2017-SI, N° 260358-2018, N° 260397-2018 y N° 261445-2018.

mecanismos pertinentes para abordar la situación. Se ha insistido en la complejidad del mapa social de Buenos Aires (cantón con la mayor cantidad de conflictos), y por tanto en la necesidad de que las estrategias de atención sean consensuadas, articuladas y ejecutadas bajo principios esenciales como diálogo intercultural, participación, buena fe, eficiencia y transparencia. La ausencia de una intervención oportuna estatal ha permitido que se den prácticas dañinas en contra de los defensores y defensoras de derechos de los pueblos indígenas como lo es el asesinato, así como la discriminación y criminalización.

Para los pueblos indígenas el control efectivo sobre sus tierras, territorios y recursos es una condición determinante para su desarrollo y pervivencia; no hay acción estatal efectiva si los pueblos indígenas no tienen garantizada la posesión y uso de sus tierras. El mecanismo estatal dispuesto para atender este tema es el Plan Nacional de Recuperación de Territorios Indígenas (PLAN RTI), el cual ha avanzado en algunos territorios, mientras que en otros apenas empieza a ejecutarse y en otros está pendiente su inicio.

Esto se complejiza con la gran cantidad de procesos judiciales que están en trámite y que tienen que resolver el derecho sobre la titularidad de la tierra; además, la falta de consenso sobre los criterios de identidad indígena, genera que los procesos sean engorrosos y lentos. La mayor amenaza a la efectividad de este plan es su generalidad e inflexibilidad, pues carece de criterios de prioridad que le permitan atender situaciones urgentes en territorios donde la intervención oportuna es condición necesaria para prevenir la violencia contra las personas indígenas.

- **Acompañamiento al pueblo indígena Maleku en el proceso de reivindicación de tierras.** El Instituto de Desarrollo Rural (INDER) con la colaboración del Ministerio de la Presidencia y la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (DINADECO), inició en el Te-

ritorio Indígena Maleku un plan para la recuperación de tierras indígenas. Por solicitud de la misma comunidad indígena y de las instituciones públicas participantes; la Defensoría ha acompañado las sesiones de trabajo realizadas.

“El asesinato del señor Sergio Rojas Ortiz, líder bribri y perseverante luchador por el derecho de los pueblos indígenas a sus tierras y territorios, presupone acciones urgentes y estrategias abocadas a garantizar la seguridad de todas las personas indígenas y a que los procesos institucionales sean tramitados con la urgencia que ameritan las circunstancias. Es fundamental que el Estado reconozca que ha fallado, que ha incumplido los acuerdos que ha suscrito, que las medidas administrativas no han sido tan diligentes como debieran y que, ante el panorama actual, las alternativas de atención deben ser innovadoras porque cualquier receta previa demostró no haber funcionado”. (DHR, 2019)

Dado que la comunidad no conoce el área ocupada por personas no indígenas, iniciaron un censo para determinar quiénes son Malekus. A octubre del 2018, se habían censado 342 personas viviendo en predios dentro del Territorio Indígena. Nombre por nombre, decidieron si reconocían al “ocupante” como indígena o como “chiuti” –que significa persona no indígena–; y la información ha sido trasladada al INDER como insumo para el plan de recuperación de tierras.

- **La obligación estatal de consultar de manera libre, previa e informada a los pueblos indígenas.** Tras la aprobación del Mecanismo General de Consulta a Pueblos Indígenas, la Defensoría alertó al Gobierno sobre tres desafíos fundamentales para su correcta implementación: constituir la Unidad Técnica de Consulta Indígena (UTCI) a cargo de la gestión técnica y financiera de los procesos de consulta y la promoción de la creación de las instancias territoriales, establecer las Instancias Territoriales de Consulta (ITC) e informar, sensibilizar y promocionar el Mecanismo General de Consulta en la institucionalidad y

en los pueblos indígenas; sin embargo, un año después no se observa ningún avance significativo.

La Defensoría conoce que varias instituciones públicas han solicitado la realización de importantes y necesarias consultas en materia de agua potable, caminos y bonos de vivienda, pero tampoco se ha obtenido respuesta. En vista de la paralización en la que se encuentra el Mecanismo, la Defensoría le solicitó a la Ministra de Justicia y Paz, un informe pormenorizado sobre el estado actual del proceso de implementación y las medidas administrativas que se han tomado o tomarán para asegurar la realización de los procesos de consulta. A la fecha de elaboración de este documento no se ha recibido el informe solicitado.

- **Apoyo institucional a la población indígena transfronteriza Ngöbe—Buglé comunidad, en Sixaola.** La Defensoría ha gestionado el mejoramiento del acceso a los servicios que brinda la CCSS a la población indígena Ngöbe que reside en la región de Sixaola, en particular en el poblado de La Palma. El principal problema que enfrentan es la falta de documentos de identificación vigentes para acceder a los servicios básicos de salud, por lo que se ha trabajado un plan piloto para dotar de un documento de identidad migratorio para extranjeros (DIMEX) a 50 personas Ngöbes, en el marco de lo cual, el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) sufragará los gastos administrativos ante la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME).

Paralelamente, se ha gestionado ante las autoridades de la CCSS la atención de la población, incluido el trámite de seguro por cuenta del Estado –si es lo procedente de acuerdo con su situación económica–, recibiendo como válido cualquier documento de identificación que aporten (cédula de identidad del país de origen, pasaporte, etc.). Adicionalmente, se han realizado campañas para adscribir personas menores de edad que no se encuentran cubiertas por la seguridad social,

para que sean incorporados a ésta y puedan ser atendidos, en coordinación también con autoridades de la CCSS y del Registro Civil. Así, se logró inscribir al menos 60 personas menores que no contaban con acceso a los servicios básicos de salud y se atendió un caso de un menor no inscrito, que ya completó los trámites para su inscripción ante el Registro.

c. Respeto a la identidad de género autopercebida en los documentos de identificación. En la OC-24-17, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) define con claridad el alcance de las obligaciones del Estado para el reconocimiento del derecho a la identidad de género autopercebida y los parámetros que se deben respetar en los procedimientos de emisión de los documentos de identidad. Estos parámetros fueron parcialmente acogidos por el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) en el acuerdo adoptado en mayo del 2018.

En ese momento, la Defensoría señaló al Tribunal aspectos como la necesidad de la adecuación integral de los datos de identidad y la necesidad de discutir los supuestos en los cuales debería reconocerse el derecho a la identidad de género de las personas trans menores de edad, como elementos que debían ser incorporados para garantizar el respeto de este derecho.²² Asimismo, la institución está dando seguimiento al proceso de aplicación de los decretos emitidos por el Poder Ejecutivo para el reconocimiento de la identidad de género en los documentos de identidad de personas extranjeras residentes en el país –DIMEX–, el cual es de reciente emisión.

d. Divulgación de la Opinión Consultiva OC 24/17. El reconocimiento de la identidad de género autopercebida por parte del Estado, va más allá de la modificación de los datos en el documento de identidad, debiendo conllevar modificaciones en el funcionamiento de las instituciones

22 Oficio N° DH-PE-0429-2018.

públicas y en los criterios empleados tradicionalmente que se sustentan en una lógica regida por el binario de sexo/género prevalente en la sociedad. Por esta razón, debe ser una prioridad la sensibilización y capacitación a lo interno de las instituciones públicas, para que éstas actúen como factores de cambio frente a la sociedad.

En este sentido, se desarrollaron espacios de capacitación y se publicó un material divulgativo denominado "Qué dijo la Corte". En el mes de agosto se promovió la realización del conversatorio "Identidad de Género y OC-24: avances y pendientes", el cual tuvo como objetivo generar un espacio de diálogo en el que se analizaran los avances y retos sobre el cumplimiento de dicho instrumento internacional, particularmente, en lo referente al respeto de la identidad de género.

En el conversatorio participaron representantes de instituciones del sector público, en un ejercicio de construcción conjunta de alternativas para el cumplimiento del Estado de sus obligaciones internacionales. Con este ejercicio se inició la construcción de un mapeo de actividades y responsables, para medir los avances, cumplimiento y pendientes sobre la identidad de género. Este primer paso daría la pauta para un trabajo articulado que se está retomando en el año 2019, con miras a tomar el pulso a las acciones y pendientes, tanto desde la institucionalidad como desde las organizaciones de la sociedad civil.

2.2.5 Acceso a la educación y su calidad.

a. Educación inclusiva. En cumplimiento del ODS número 16 sobre la promoción de una sociedad justa, pacífica e inclusiva, este año 2019, la Defensoría de los Habitantes inició una investigación de oficio²³, con base en el artículo 24 de la Convención Sobre los Derechos de las

Personas con Discapacidad (CDPD)²⁴. Esta investigación tiene el propósito de verificar el cumplimiento de la CDPD para que las y los estudiantes no queden excluidos, por motivos de discapacidad, del sistema general de educación gratuita y obligatoria.

Además, se quiere comprobar las normas de accesibilidad para las personas con discapacidad en cuanto a planta física, la adecuación de los planes de estudio, los materiales didácticos, los métodos de enseñanza, y los servicios de evaluación.

Asimismo, se pretende verificar los ajustes de necesidades individuales de cada estudiante, la disponibilidad de los apoyos que se requieran en forma personalizada y el acceso al aprendizaje de habilidades para la vida y desarrollo social. Además, esta investigación valorará la calidad de la formación del personal docente y su adscripción a la filosofía sobre inclusividad en la educación. Con esta investigación no solo se pretende identificar las fortalezas y debilidades del sistema educativo público en la materia, sino promover la adopción de medidas que mejoren el servicio educativo para la población estudiantil con necesidades especiales.

El Ministerio de Educación Pública (MEP) debe garantizar dicha inclusividad a estudiantes con y sin discapacidad, en un mismo ambiente con los apoyos requeridos y con una oferta que se adapte a las necesidades de cada uno de ellos y ellas. Al respecto, el MEP presentó las Líneas de acción para los Servicios de Apoyo Educativo (2018), en las cuales se establecen una serie de prácticas basadas en el rol de apoyo del personal docente, que deben ser incluidas o abandonadas según la respectiva necesidad especial.

²⁴ El 13 de diciembre de 2006, la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas adoptó la (CDPD). Posteriormente, el 7 de agosto de 2008, la Asamblea Legislativa promulgó la Ley N° 8661, mediante la cual ratificó dicho tratado internacional. El artículo 24 establece que los Estados partes asegurarán un sistema de educación inclusiva a todos los niveles.

²³ Expediente N° 283824-2019-IO.

b. Educación religiosa. Un grupo de padres y madres de familia de estudiantes que asisten al sistema educativo público y que son de confesionalidad católica, solicitaron a la Defensoría de los Habitantes²⁵ que se cumpla a cabalidad con lo resuelto por la Sala Constitucional, en la resolución N° 2023-2010 del 2010, donde se le ordenó al MEP tomar una serie de acciones para rediseñar los contenidos curriculares de la enseñanza religiosa en escuelas y colegios del sistema público. Así, el MEP debe hacer los estudios técnicos pertinentes para que a las y los educandos se les ofrezca, la educación religiosa en dos etapas:

1. Que el estudiantado que profesa un credo religioso distinto al católico pueda recibir lecciones de una persona que tenga idoneidad comprobada para impartirla.
2. Conforme el estudiantado adquiere mayores capacidades y madurez relativa, recibir la enseñanza religiosa, según un enfoque ecuménico o ecléctico.

Asimismo, debe adoptar acciones para la selección del personal dedicado a la educación religiosa, se pondere su formación en la enseñanza de la religión en general, sin que se le otorgue una ventaja indebida a quienes profesan la fe católica, apostólica y romana. Además, la estructura organizacional y administrativa deberá estar completamente desligada de la Iglesia Católica, debiendo mantener relaciones de cooperación con las jerarquías de los diversos órdenes religiosos para seleccionar a los docentes más idóneos para impartir enseñanza religiosa.

El MEP informó²⁶ que, en acatamiento de lo resuelto por la Sala, constituyó la Comisión Institucional de Educación Religiosa, encargada de analizar, estudiar, formular y planificar todos los aspectos relativos al currículo de la asignatura religiosa. La Comisión elaboró un cronograma de las actividades correspondientes al proceso

de implementación de las dos etapas: confesional y ecuménica:

Primera etapa: Confesional para la Educación General Básica, en la Educación Preescolar no se cuenta con la asignatura de Educación Religiosa.

Segunda etapa: Ecuménica o Ecléctica para la Educación Diversificada, donde se busca ofrecer a las y los estudiantes diversas opciones que satisfagan sus necesidades e intereses en educación. Para quienes son mayores de 15 años matriculados en Educación de Jóvenes y Adultos también conviene que reciban lecciones de educación religiosa con una visión ecuménica y ecléctica.

Por su parte, la Unidad de Análisis Ocupacional del MEP tiene la responsabilidad de la creación del perfil del puesto de docente con especialidad en religión²⁷. La Defensoría da seguimiento al caso y a la recomendación que se le proporcionó al Ministro de Educación Pública de brindar el apoyo necesario a la Comisión para potenciar sus objetivos, cronograma de acciones y productos y garantizar la participación de las diferentes congregaciones reconocidas por el Estado.

c. Educación dual. La Defensoría reconoce la importancia y necesidad de que el país cuente con una adecuada regulación normativa, en materia de educación o formación profesional-técnica en la modalidad dual para las y los estudiantes. La posición de la Defensoría es que la educación dual debe contar con un marco jurídico regulatorio que la incluya como una modalidad educativa que favorezca la educación y la formación técnica de las y los estudiantes, acorde con los requerimientos del país, para contribuir a la mejora en la formación académica, empleabilidad de las personas jóvenes y en correspondencia con la productividad nacional. A este respecto, se ha emitido criterio en relación con tres proyectos de

25 Expediente N° 231245-2017-SI.

26 A través de la resolución N° 313-MEP-2017

27 Los estudios técnicos sobre los perfiles y la idoneidad del personal no han sido finalizados.

ley referidos a la Educación dual que hoy se discuten en la Asamblea Legislativa.²⁸

Las propuestas legislativas constituyen un importante avance en favor de un mecanismo reglado que facilite la educación dual; no obstante, se estima fundamental que se tomen en cuenta las observaciones e inclusiones realizadas por la Defensoría en las tres iniciativas. Por su relevancia, se espera que el país pronto cuente con un instrumento jurídico al respecto.

d. Pueblos indígenas y Educación para la afectividad y la sexualidad. El Comité de Ancianos de Coto Brus solicitó a la Defensoría de los Habitantes²⁹ que se eliminara la educación sexual dentro del Territorio Indígena Ngäbe y Buglé, dado que se temía se corrompiera a las personas menores de edad y que podía perderse la tradición ancestral de brindar la educación sexual a las personas menores de edad.

Por su parte, el Consejo Local de Educación Indígena y el Cacique externaron su apoyo a los programas educativos, y plantearon que el no impartir el programa, más bien sería perjudicial para el desarrollo integral de las y los estudiantes del territorio indígena, a pesar de ser respetuosos de los mecanismos ancestrales, propios de la cultura, de transmisión de los saberes.

El MEP remitió un informe en el cual contextualiza el origen de los Programas de Estudio de Afectividad y Sexualidad Integral. Al respecto, enfatiza en el papel fundamental de las familias, considerando la labor del sistema educativo como complementaria y nunca sustitutiva de la formación que se brinda en los hogares. Por ello, los padres, madres o representantes que consideren que las temáticas que se

abordan son contrarias a sus creencias³⁰, pueden solicitar al centro educativo que se les dispense de recibir esta asignatura.

No obstante, el MEP recuerda que el Estado costarricense está obligado a garantizar el derecho efectivo de sus estudiantes a una educación para la afectividad y sexualidad que sea integral, inclusiva, científica, actualizada, contextualizada y que permita a las y los estudiantes desarrollar conocimientos, actitudes y habilidades para una vivencia plena y responsable de su sexualidad, sin ignorar los deberes que este ejercicio conlleva.

Esta obligación radica en múltiples llamados de atención que han realizado, por ejemplo, el Comité de Derechos Humanos, que ha instado al país para que elimine las barreras al acceso de las personas adolescentes a la información sobre prácticas sexuales seguras. Por su parte, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, ha llamado a los Estados para que brinden educación sexual de manera obligatoria y sistemática en las escuelas; el Comité de los Derechos del Niño recomienda que los Estados incluyan la educación sexual en los programas oficiales de enseñanza primaria y secundaria.

Además, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha señalado que los derechos a la salud y a la información exigen que los Estados se abstengan de censurar, ocultar o tergiversar deliberadamente la información relacionada con la salud, incluida la educación sexual y la información al respecto. Asimismo, el Comité de los Derechos del Niño ha criticado las barreras a la educación sexual, tales como permitir que los padres eximan a sus hijos e hijas de esta educación.

Por ser una obligación internacional y conforme con lo resuelto por la Sala

28 Expediente N° 20.705, Ley para la Regulación de la Educación o Formación Profesional-Técnica en la Modalidad Dual en Costa Rica; Expediente N° 20.786, Ley de Educación Dual y Expediente N° 19.720, Ley de Creación del Sistema de Empleo Juvenil.

29 Expediente N° 248409-2017-SI.

30 De acuerdo con lo establecido en la Resolución de la Sala Constitucional N° 2012-010456.

Constitucional³¹, el MEP señala que es imposible exceptuar a los pueblos originarios de la aplicación de los programas de educación para la afectividad y sexualidad integral, en respeto a sus valores culturales y prácticas ancestrales. Lo anterior, por tratarse de un derecho fundamental, de aplicación general sin distinción de ningún tipo, no cabe excepción en su aplicabilidad a ningún territorio indígena, porque constituiría una omisión del Estado a sus obligaciones, resultaría discriminatorio y altamente perjudicial para las personas menores de edad de las comunidades indígenas, excluirlos de dicha formación. Esta posición es compartida por la Defensoría de los Habitantes, sin perjuicio de recomendar al MEP, el desarrollo de formas colaborativas, entre ellas, campañas de sensibilización que permitan una participación más activa de la comunidad y una comprensión más efectiva de los objetivos de la educación integral, con información accesible y adecuada a los pueblos indígenas.

e. Educación en derechos humanos.

El trabajo conjunto que durante años se ha realizado con el MEP cuenta con varios procesos sostenibles en el tiempo, que dan cuenta del esfuerzo de la institucionalidad en la incorporación de la educación en derechos humanos. Varios procesos coordinados con este ministerio, se vieron afectados durante el 2018 por la huelga nacional, que paralizó el sector educación y con ello, la posibilidad de ejecutar acciones planificadas.

En seguimiento al trabajo coordinado con la Dirección de Vida Estudiantil del MEP, en los últimos años -de manera sostenida- se ha brindado apoyo al proyecto “La Voz Estudiantil”. Que es un proyecto dirigido a estudiantes migrantes en educación secundaria donde por medio de encuentros de jóvenes de diversas nacionalidades, distintos centros educativos y regiones,

se promueven espacios de convergencia y cohesión, en los que además de los contenidos desarrollados, se abren espacios para escuchar y conocer las necesidades de los y las jóvenes participantes. La Dirección de Vida Estudiantil se comprometió a presentar las sugerencias y demandas de esta población a las autoridades del MEP y al Consejo Nacional de Migración, con el propósito de que estas voces tengan incidencia en la toma de decisiones de políticas públicas.

Como parte de la estrategia de desarrollo del Servicio Comunal Estudiantil con perspectiva en derechos humanos, durante el año 2018 se desarrolló el curso especializado para que el personal docente cuente con herramientas para incorporar una perspectiva de derechos humanos en los espacios de servicio comunal estudiantil. En este tema se trabajó en la Dirección Regional Grande Térraba. En el curso se matricularon 50 docentes de 25 centros educativos de esta región. Aunque el curso tiene una duración de 40 horas, por motivos de la huelga nacional, quedaron pendientes de desarrollar las últimas sesiones correspondientes a 16 horas. Se hará un seguimiento en el año 2019, para que este esfuerzo sea sostenido.

En seguimiento a la necesidad sentida en los centros educativos, de contar con acompañamiento en la incorporación respetuosa en el sistema educativo de la población LGBTI, se llevaron a cabo tres encuentros con líderes estudiantiles trans, gays y lesbianas en coordinación con la Universidad de Costa Rica. Estos procesos permiten apoyar con contenidos al personal de direcciones, departamentos de orientación y docentes de la institución. El propósito de estas intervenciones es contribuir en la conformación de centros educativos inclusivos, libres de violencia y discriminación.

f. Infraestructura educativa. El ODS número 4 sobre las metas de una Educación de Calidad, rescata el construir y adecuar ins-

31 Resolución N° 2016-014893 de la Sala Constitucional de las 11:30 hrs. del 12 de octubre de 2016.



instalaciones escolares que respondan a las necesidades de los niños, niñas y adolescentes y de las personas con discapacidad, y que ofrezcan entornos de aprendizaje seguros, inclusivos y eficaces.

En forma recurrente durante los últimos años, la Defensoría ha denunciado y recomendado invertir en infraestructura educativa, tanto en reconstrucción, como en construcción de obra nueva, dada la existencia de edificaciones antiguas o de malas condiciones, las cuales presentan deterioro tanto por falta de mantenimiento como por desastres naturales.

Estas situaciones van desde paredes y pisos agrietados³², deficiente ventilación e iluminación, falta de agua potable³³ o electricidad,³⁴ inaccesibilidad para estudiantes con discapacidad, carencia de espacios de convivencia adecuados, que exponen a las y los estudiantes y demás comunidad educativa a riesgos a la integridad física, limitan su desarrollo integral y a una educación de calidad.

Según registros de la Defensoría, durante el período 2018-2019, se recibieron cerca de 15 solicitudes de intervención relacionadas con problemas en la infraestructura de las instalaciones educativas, como es el caso de la escuela Altos Km 83 en Piedras Blancas de Osa, que cuenta con una orden sanitaria y un fallo de un recurso de amparo que ordena solventar las situaciones señaladas en dicha orden. El Huracán Otto del 2016 provocó deslizamientos y caída de árboles que afectaron la infraestructura y alrededores de las escuelas.

Actualmente, en la escuela de Bahía Drake, existe riesgo por una loma que

tiene 14 árboles con caída directa a la escuela; la misma situación se dio con el Liceo Rural Bahía Drake; donde debido a los daños en su infraestructura, las y los estudiantes están recibiendo lecciones en un salón comunal, en condiciones no adecuadas para el desarrollo del proceso enseñanza-aprendizaje.

Asimismo, en el Colegio Técnico Profesional de Siquirres, se presentan daños en las instalaciones del gimnasio producto de la caída de un árbol que dejó inservible la estructura, los estudiantes se quedaron sin un lugar para hacer deporte. Otro caso es el del Instituto de Enseñanza General Básica de Atención Prioritaria de Limón 2000, en Río Blanco de Limón, que el Ministerio de Salud declaró la edificación escolar inhabitable por encontrarse en condiciones ruinosas, peligrosas e insalubres. Actualmente la comunidad educativa se encuentra recibiendo clases en iglesias de la localidad.

Actualmente, la Defensoría mantiene activas investigaciones por problemas relacionados con infraestructura en los siguientes centros educativos (ver Figura 1):

Por su parte, la Municipalidad de San José tiene a la fecha 12 procesos judiciales incoados contra la Junta de Educación de San José desde el 2011 y en la que se encuentran involucrados 10 centros educativos en el Área Metropolitana³⁵, lo cual, afecta a más de 6088 estudiantes. Estos procesos hacen que el Estado no invierta en dichas estructuras desde hace 8 años, pues las propiedades no están a nombre del MEP.

La Junta de Educación ha solicitado al Departamento de Gestión Tributaria de la Municipalidad de San José, la pres-

32 Ver expediente N° 256999-2018, Escuela Barrio San Martín, Nicoya.

33 Ver expediente N° 250557-2017-SI, Escuela el Brujo, N° 286156-2019, Escuela Bokobata.

34 Ver expediente N°260379-2018-SI, Escuela La Fortuna de Pilas de Buenos Aires.

35 Los inmuebles educativos son: Escuela Mauro Fernández, Escuela República de Chile, Escuela García Flamenco, Centro Educativo República de Argentina, Escuela Juan Rafael Mora, Escuela y Guardería Ministerio, Colegio José Fidel Tristán, Unidad Pedagógica de Barrio México y Escuela Naciones Unidas.

Figura 2.7

Infraestructura de los Centros Educativos.

REGIÓN	CENTRO EDUCATIVO
Liberia	Escuela Ascensión Esquivel
Ciudad Colón	Escuela Rogelio Fernández
Ciruelas Alajuela	Escuela María Vargas
Guatuso	Escuela La Katira
Bahía Drake	Liceo Rural Bahía Drake
Isla Venado	Escuela La Florida
Nicoya	Escuela Barrio San Martín
Guadalupe	Liceo Napoleón Quesada
Osa	Escuela Altos Km 83
	Escuela La Flor de Bahía
Limón	Instituto de Enseñanza General Básica de Atención Prioritaria de Limón 2000
	Escuela Líder Corales
Buenos Aires	Escuela Bokobata
	Escuela Pilas
	Liceo Villa Hermosa

Fuente: Elaboración propia con datos institucionales.

cripción y condonación de la deuda; así como en sede judicial, esta última fue declarada con lugar, pero persiste la negativa de la Municipalidad de San José de realizar dichas acciones. La municipalidad presentó un incidente de oposición en enero del 2019 lo que impide una pronta solución³⁶.

Reiteradamente, la Defensoría ha señalado que el MEP tiene problemas en el modelo de gestión de la infraestructura educativa en relación con la magnitud de la demanda que debe ser atendida. Además, no existe una planificación adecuada que sea propositiva y no reactiva, así como la armonización de los criterios para la ejecución de los recursos presupuestarios y además tienen poca eficiencia en los niveles administrativos de ejecución. A esto se suma la existencia de

trámites administrativos complejos entre instituciones que generan retrasos para lograr los permisos de construcción, remodelación y obra nueva.

Esta misma situación fue revelada en medios de comunicación el pasado mes de marzo del 2019, en los cuales se criticó el funcionamiento de la Dirección de Infraestructura y Equipamiento Educativo (DIEE) del MEP y de su impacto negativo en la construcción y reconstrucción de centros educativos. Se indica en los medios de circulación nacional que $\$141.000$ millones se encuentran ociosos en caja y 600 centros de enseñanza tienen órdenes sanitarias³⁷.

En ese sentido, el Informe de la Auditoría del Ministerio de Educación Pública (MEP) N° 31-18³⁸, analiza los aspectos administrativos y técnicos con que cuenta la DIEE para llevar a cabo sus funciones. Dentro de los hallazgos y recomendaciones de la Auditoría que coinciden con lo que con anterioridad ha sido expuesto por la Defensoría, está que no existe un control sobre la ejecución efectiva del presupuesto que permita evaluar la eficiencia y eficacia de los recursos invertidos en infraestructura, no hay revisiones periódicas de los tiempos totales que tardan en la ejecución de los proyectos, no existe el seguimiento de supervisión o fiscalización de las obras y no se cuenta con un inventario de todos los centros educativos y el estado de su infraestructura.

Otro tema relacionado con la inversión en infraestructura educativa es el Fideicomiso MEP-BID-BNCR³⁹. La Defensoría de los Habitantes emitió un informe final con recomendaciones⁴⁰, el cual se encuentra

37 MEP detecta personal "despreocupado" a cargo de construir escuelas, La Nación, miércoles 20 de marzo del 2019, páginas 4A y 5A. MEP destaca anomalías en 100 proyectos escolares, La Nación, jueves 21 de marzo del 2019, página 4A.

38 Consultado en: https://www.mep.go.cr/sites/default/files/descargas_etica/inf-31-18-diee.pdf

39 Expediente N° 200333-2015-SI.

40 Oficio N° 11750-2017-DHR, del 2 de octubre del

36 Expediente N° 11-038195-CJ.

en la etapa de seguimiento y monitoreo. En dicha etapa se recibió un oficio⁴¹, en el cual se informa acerca del nivel de ejecución del Plan de Ejecución del Programa (PEP) y los avances que hay en diferentes centros educativos. Menester es mencionar que en la página web del MEP del 1 de marzo del 2019⁴² se informó que: “MEP entrega cinco centros educativos nuevos en los últimos dos meses”, entre los cuales la escuela de San Isidro de León Cortés fue producto de la inversión del fideicomiso. Por su parte, informa la Unidad Supervisora de Proyecto que 10 centros que figuraban en la lista inicial fueron remitidos al DIEE para su reconstrucción: Liceo Pacto del Jocote (Alajuela), TV La Ceiba (Orotina), TV San Juan (San Ramón de Alajuela), TV México (Upala), TV Las Brisas (La Cruz, Guanacaste), TV Piedras Azules (La Cruz, Guanacaste), TV San Julián (Sarapiquí), Centro de Enseñanza Especial de Guápiles (Guácimo, Limón), Liceo de Puriscal y CTP de Belén.

g. Menús y comedores escolares. El servicio de alimentación que se brinda a los y las estudiantes en los centros educativos ha sido objeto de estudio por parte de la Defensoría de los Habitantes, de manera que se garantice la calidad, inocuidad y oportunidad del mismo y se promueva la alimentación saludable de esa población.

Por ello, el proceso de implementación de los nuevos menús estudiantiles en los comedores escolares⁴³, así como el funcionamiento de éstos en períodos de vacaciones⁴⁴, se constituyen en acciones que contribuyen a su desarrollo integral y que deben ir junto a la prevención de la obesidad y el sobrepeso, de manera que el sistema educativo considere estos aspectos como parte de la garantía de acceso a una educación de calidad. El

Censo de Talla y Peso del 2016 evidenció que el 34% de la población estudiantil entre los 6 y los 12 años presenta obesidad o sobrepeso, mientras que un 2% presenta desnutrición, de manera que el 36% de esa población estudiantil presenta algún problema alimenticio, lo que obliga al Estado a ejecutar programas sobre hábitos saludables de consumo de alimentos y la práctica de ejercicios que permitan reducir el sedentarismo.

Por lo anterior, las autoridades educativas deben continuar realizando esfuerzos para lograr ese objetivo en colaboración de todos los y las integrantes de la comunidad educativa (estudiantes, padres y madres de familia, docentes y administrativos de cada centro educativo).

La Agenda Nacional de la Niñez y la Adolescencia Metas y Compromisos 2015-2021, incluye metas dirigidas a garantizar el desarrollo integral de la población menor de edad, como (1) 2% disminución de obesidad NNA de 7 a 12 años; (2) incrementar en un 5% el consumo de frutas de 1 o más porciones al día en 92 colegios; (3) incrementar en un 5% el consumo de 1 o más porciones de vegetales al día para el 2018 en 92 colegios; (4) incrementar en un 5% actividad física adolescentes 92 colegios públicos; y (5) que el 50% de estudiantes de colegios incluidos en el PROGRAMA PONÉLE A LA VIDA, realicen acciones relacionadas con estilos de vida saludables, especialmente en actividad física y nutrición.

Para el curso lectivo 2018, el MEP inició el proceso gradual de implementación de los nuevos menús para comedores escolares, ante ello surgió la preocupación de parte de algunos actores educativos, sociales y políticos con respecto a la calidad e inocuidad de los alimentos que se sirven a las y los estudiantes, por lo que la Defensoría procedió a iniciar una investigación de oficio para evaluar los alcances de la implementación y sus efectos en la población estudiantil.

2017, Informe Final con Recomendaciones.

41 N° USP-LEY 9124-0515-2018 del 1 de agosto del 2018

42 <https://www.mep.go.cr/noticias/mep-entrega-cinco-centros-educativos-nuevos-ultimos-dos-meses>

43 Expediente N° 2644745-2018-IO

44 Oficio N° DH-DNA-1038-2018.

Se observó que los menús cumplen con estándares nutricionales para garantizar una sana alimentación que prevenga enfermedades como el sobrepeso y la obesidad; sin embargo, la Defensoría también analizó aspectos como (1) la situación de sobrepeso y obesidad en la población menor de edad en Costa Rica, así como las políticas públicas y compromisos internacionales asumidos por el país (ODS), para atender esa problemática (2) la capacitación sobre los menús a las personas encargadas de los comedores estudiantiles, autoridades educativas y padres y madres de familia, (3) particularidades alimenticias de la población estudiantil indígena; (4) procedimiento de compra de insumos para preparar los alimentos en los comedores estudiantiles⁴⁵.

Para la Defensoría de los Habitantes, el servicio de alimentación que se brinda en los centros educativos del MEP, aparte de proveer alimentos niños y niñas de bajos recursos, debe considerarse como una oportunidad formativa para promover en las personas hábitos alimenticios saludables, que le permita a los y las estudiantes, conocer y consumir aquellos alimentos que requieren para desarrollarse y mantener un estilo de vida saludable y prevenir enfermedades como la obesidad, la hipertensión y la diabetes, entre otras.

Por ello, se considera que los menús para los comedores estudiantiles emitidos por el MEP constituye una medida del sistema educativo para el mejoramiento de la calidad de vida de las y los estudiantes; sin embargo, es necesario atender adecuadamente las particularidades alimenticias para las y los estudiantes indígenas, ya que en ninguno de los tres manuales de menú para comedores estudiantiles se incluyeron referencias particulares a la alimentación para estudiantes indígenas, pese a que existen observaciones en documentos preparatorios, elaborados por los especialistas en Nutrición en el año 2016.

La Defensoría estima importante que la comunidad educativa de cada centro de estudios cuente con la información pertinente y suficiente de cada uno de los beneficiarios del programa, de manera que se pueda atender las particularidades alimenticias de cada estudiante. Es decir, que además de considerar la modalidad horaria del centro de estudios, es necesario que los diferentes integrantes de la comunidad educativa, compartan e intercambien información para conocer si cada niño, niña o adolescente que asiste a un centro educativo público, recibe en su hogar el consumo energético adecuado, previo o posterior a la jornada escolar. Esto para que se pueda valorar la pertinencia de otorgarle a estas y estos estudiantes (por la situación de pobreza de sus familias y que no reciben una alimentación nutricional completa), la alimentación que requieren para su buen desarrollo y desempeño escolar, es decir, en estos casos evaluar la entrega selectiva de ciertos tiempos de comida.

h. Becas del Fondo Nacional de Becas (FONABE).

De manera recurrente la Defensoría de los Habitantes, ha señalado debilidades en el proceso para la recepción, aprobación y depósito de las becas, definido por el FONABE. Las situaciones abordadas, algunas de ellas también identificadas por la Contraloría General de la República⁴⁶, van desde las dificultades para tener acceso al sistema de citas, suspensiones de becas, centralización del servicio y más recientemente por rechazos inmediatos, fundamentados en la información disponible en el Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (SINIRUBE), sin tomar en cuenta la vulnerabilidad educativa como un factor determinante en la aprobación de los diferentes productos.

En el mes de febrero de este año, el Gobierno anunció la transformación de

⁴⁶ Informes N° DFOE-SOC-IF-15-2012 y N° DFOE-SOC-IF-09-2017 de la Contraloría General de la República.

⁴⁵ Expediente 264745-2018-SI

las becas otorgadas por el FONABE, a excepción de las becas de mérito y postsecundaria, en transferencias monetarias condicionadas para estudios, mediante el Programa denominado "Crecemos", a cargo del Área de Desarrollo Socioeducativa del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) y al que se le atribuye el propósito de promover la permanencia de las personas en el sistema educativo formal durante la primera infancia y primaria⁴⁷.

En criterio de las autoridades, la integración de los productos del FONABE al IMAS, tiene como norte la eficiencia en el gasto público, así como mejorar la prestación de los servicios, en busca de una mayor equidad en el acceso al derecho a la

educación de la población en pobreza o pobreza extrema. Sin embargo, a la Defensoría le preocupa la exclusión de la población que presenta vulnerabilidad educativa, antes atendida por el FONABE con recursos del MEP, por lo que se dará seguimiento a esta transición de forma que se garantice el derecho a la asistencia social a estudiantes en vulnerabilidad.

i. Transporte estudiantil. En relación con el subsidio para el transporte estudiantil gestionado por el Departamento de Transporte Estudiantil de la Dirección de Equidad del MEP, la Defensoría de los Habitantes conoció de la existencia de la directriz emitida en marzo del 2017⁴⁸, con base en la cual se rechazan las solicitudes

Encuesta a centros educativos sobre el traslado de FONABE al Programa CRECEMOS:

A partir de varias denuncias, la Defensoría realizó una encuesta digital entre marzo y abril del 2019 con funcionarios y funcionarias de 75 centros educativos pertenecientes a las 27 Direcciones Regionales del MEP; se obtuvo respuesta de 68 centros educativos.

El 53% de las respuestas fueron brindadas por quien ejerce el cargo de Dirección, el 17,6% por docentes, el 14,7% por la persona encargada de becas en el centro educativo, el 7,3% por un/a Trabajador/a social, y el 4,4 por un orientador/a.

Con respecto al manejo de información sobre el traslado de becas de FONABE al IMAS (Programa CRECEMOS), que solamente el 4% indicó haber recibido comunicados oficiales, pese a que un 35% indicó tener alguna información sobre la transición, mientras que un 33% indicó poseer muy poca o ninguna información.

También se les consultó sobre las respuestas recibidas por parte de FONABE con respecto a las solicitudes nuevas al sumar los datos de los centros educativos que refieren no haber recibido respuesta de FONABE (62%) así como la orientación en cuanto a que "ahora deben acudir al IMAS" (16%), se observa que un 78% de los centros consultados no cuenta con información precisa y oportuna para orientar a la comunidad educativa y brindar un servicio adecuado al momento de la transición; y solamente un 6% indicó haber recibido capacitación de FONABE.

Finalmente, se les consultó si a esa fecha habían recibido alguna capacitación sobre el procedimiento para tramitar las becas a partir de julio del 2019; en 67 centros educativos indicaron no haberla recibida, mientras que solamente en un centro educativo respondieron de forma afirmativa.

Del sondeo realizado se concluye que, de los centros educativos consultados, la mayoría carecen de información oportuna sobre el traslado de la gestión de las becas de FONABE al IMAS (Programa CRECEMOS) a partir de julio del 2019, esta falta de información puede afectar la adecuada atención de las solicitudes de beca para las y los estudiantes.

La información obtenida fue compartida con el MEP, IMAS y Fondo Nacional de Becas, para evitar riesgos que afecten a la población estudiantil en el proceso de transición.

47 Decreto Ejecutivo N° 41569 MEP-MTSS-MDHIS.

48 Mediante Circular N° DPE-136-2017 de fecha 17 de marzo de 2017.

de los centros educativos en cuanto a las gestiones relacionadas con la separación de rutas y aumentos en el monto del subsidio. Al respecto, la Defensoría recomendó a la Dirección de Programas de Equidad:

“Evaluar la pertinencia de modificar los plazos establecidos en la DPE-136 del 17 de marzo del 2017 con respecto a la apertura y modificación de rutas de transporte estudiantil, de manera que no se constituya en un obstáculo para la adecuada gestión, valoración y eventual aprobación por parte de las diferentes instancias del sistema educativo: direcciones de centros educativos, instancias regionales y el Departamento de Transporte Estudiantil del MEP”⁴⁹.

Sobre el particular, el Departamento de Transporte Estudiantil informó haber aportado los insumos correspondientes ante el Viceministerio Administrativo⁵⁰, con el fin de dejar sin efecto la circular en cuestión, por lo que la Defensoría dará el correspondiente seguimiento.

Un tema adicional que la Defensoría identificó a raíz de las denuncias, es la necesidad de armonizar los criterios en materia de clasificación territorial con los gobiernos locales, tomando en consideración los aspectos técnicos correspondientes y los indicadores multifactoriales que inciden en las situaciones de pobreza, exclusión social y vulnerabilidad educativa⁵¹. Esta recomendación se genera una vez que se comprueba que existe divergencia entre el MEP y la Municipalidad de Pérez Zeledón al momento de definir si un centro educativo se encuentra o no en zona rural, lo cual tiene una incidencia directa en la

aprobación de los subsidios por transporte estudiantil.

La Dirección de Programas de Equidad, en respuesta, informó que se aplican los instrumentos válidos y armonizados con las políticas educativas y normativa vigente y que se incluirá el programa en el Sistema Único de Beneficiarios del Estado (SINIRUBE)⁵².

2.2.6 Acceso a ecosistemas saludables y sostenibles



La conservación de la biodiversidad es de interés mundial, considerando su importancia para satisfacer las necesidades básicas de la humanidad. Tal cosa es clara en los ODS; y

al respecto, la Organización de Naciones Unidas (ONU) ha manifestado que la biodiversidad es la base de la vida y de los servicios esenciales que brindan los ecosistemas.

Es, además, el fundamento para el desarrollo sostenible de la población en diversos campos tales como económico, pesca, industria farmacéutica, agricultura, turismo, silvicultura y otros. De ahí que, al proteger la biodiversidad, se está trabajando por las personas y su bienestar. A continuación, algunas iniciativas gestadas por la Defensoría en el último año.

“La diversidad biológica es necesaria para los servicios de los ecosistemas que sustentan el pleno disfrute de una amplia gama de derechos humanos, incluidos los derechos a la vida, la salud, la alimentación, el agua y la cultura”

Consejo de Derechos Humanos, ONU. 2017-A/HRC/34/49

49 Oficio N° 15959-2018-DHR -[NA] del 20 de diciembre de 2018, Informe Final con Recomendaciones.

50 DPE-DTE-072-2019 del Departamento de Transporte Estudiantil del MEP.

51 Oficio N° 07630-2018-DHR -[NA] del 21 de junio de 2018, Informe Final con Recomendaciones.

52 DVM-A-DPE-150-2019 del 12 de marzo de 2019 suscrito por Director de Programas de Equidad del MEP.

a. Fauna silvestre e infraestructura vial.

La Defensoría de los Habitantes hizo una investigación de oficio⁵³ tras haber determinado la existencia de un vacío en la protección de la fauna nacional, en cuanto al diseño, construcción, reparación o ampliación de la red vial en el país. Esto debido a que no se incorporó como componente transversal y obligatorio, la construcción de los denominados “pasos de fauna silvestre”, entre otras medidas de prevención y mitigación, para la reducción del impacto de las carreteras sobre la fauna y los ecosistemas circundantes.

“A fin de proteger los derechos humanos, los Estados tienen una obligación general de proteger los ecosistemas y la diversidad biológica.”

Consejo de Derechos Humanos, ONU. 2017-A/HRC/34/49

Si bien, aún no existe una norma o instrumento técnico-legal de carácter obligatorio para la inclusión de medidas ambientales como los pasos de fauna en los proyectos viales que se desarrollan en Costa Rica, con base en una serie de medidas tomadas por el sector gubernamental, se ha avanzado considerablemente en la implementación de disposiciones para la reducción del impacto de dichos proyectos sobre la biodiversidad.

La Defensoría ha constatado las acciones ejecutadas por el Ministerio de Ambiente y Energía, el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, el Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales de la Universidad de Costa Rica; además de otras instituciones y organizaciones, especialmente del Grupo Vías Amigables con la Vida Silvestre; en introducir y desarrollar la temática de la “Ecología de Caminos”, creando conciencia sobre la afectación que las carreteras generan en el ambiente y la vida silvestre.

La elaboración e implementación de la “Guía Ambiental: Vías Amigables con la Vida Silvestre” en diferentes proyectos viales ha sido, indiscutiblemente, de la mayor importancia en la introducción de la temática ambiental para el desarrollo de la infraestructura vial y en la protección de la biodiversidad. La implementación de la mencionada Guía Ambiental ha resultado en la colocación de pasos de fauna, cercos perimetrales y señalización en varias carreteras, así como en actividades de educación ambiental y de monitoreo, entre otras medidas de prevención y mitigación destinadas a evitar o disminuir los impactos ambientales y sociales negativos de una obra vial.

Proyectos viales tales como la Ruta Nacional 1 Sección Cañas-Liberia, la Ruta Nacional 4 Sección Vuelta de Kooper-Chilamate y la Ruta Nacional 257 Moín-Sandoval, han incorporado las medidas indicadas. Sin embargo, en estos proyectos, la inclusión de ese componente se debió a que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), ente financiero que desarrollaba dichos proyectos, lo estableció como requisito.

La Defensoría considera de suma importancia que exista una norma de carácter obligatorio para la implementación de medidas ambientales en todo proyecto de diseño, construcción, reparación, mejora o ampliación de la infraestructura vial del país. Es vital la elaboración y oficialización, mediante un decreto ejecutivo, del Manual Ambiental para la Red Vial de Costa Rica, con la coordinación del MINAE y basado en la experiencia en la implementación de la Guía Ambiental: Vías Amigables con la Vida Silvestre y el desarrollo del “Manual de Preservación del Medio Ambiente en Proyectos Viales del Manual de Especificaciones” por parte del LANAMME UCR, tanto en ruta nacional como municipal. Posteriormente, es indispensable, según lo definido por el MINAE en el 2018, que dicho Ministerio ejerza

53 Expediente N° 214469-2016-SI.

las acciones de coordinación y gestión necesarias para su implementación.

Lo anterior significa acciones indispensables para la reducción de los impactos negativos de la infraestructura vial sobre la vida silvestre, así como para la protección del ambiente y de la biodiversidad nacional.

b. Ordenamiento para el aprovechamiento del atún. La Defensoría de los Habitantes tramitó una denuncia⁵⁴ en relación con el incumplimiento de las medidas y regulaciones establecidas en el N° 38681-MAG-MINAE que establece medidas de ordenamiento para el aprovechamiento de atún y especies afines en la zona económica exclusiva del Océano Pacífico costarricense. En la investigación se constató que el Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (INCOPESCA), con el apoyo del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), habían ejecutado diversas acciones para la implementación del decreto, pero también que no se había finalizado la implementación de varias medidas de regulación y ordenamiento de la actividad.

Se continúa dando seguimiento a la implementación de las medidas de ordenamiento, mediante las gestiones correspondientes ante el INCOPESCA y la participación en la Plataforma Nacional de Pesquerías Sostenibles de Grandes Pelágicos, liderada por el MAG, MINAE e INCOPESCA, facilitado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y gestionada por sus participantes, entre los que se incluye al Ministerio de la Presidencia, Servicio Nacional de Guardacostas, SENASA, SINAC, Ministerio de Comercio Exterior, PROCOMER, MOPT y la Defensoría de los Habitantes.

La implementación de las medidas de ordenamiento establecidas en dicho decreto, es un proceso continuo al que se debe dar seguimiento, garantizando que todos los actores interesados obtengan

información con certeza y de forma transparente sobre las acciones que permitan un aprovechamiento sostenible del atún y otras especies pelágicas.

Mesa de diálogo Sector Pesquero y Gobierno

La Defensoría participa como observador y garante en el proceso de diálogo del sector pesquero con el Gobierno de la República.

13 de mayo del 2019: Se realiza la primera reunión general de los representantes del gobierno y del sector bajo la facilitación del Centro de Arbitraje y Mediación del Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica. Se acordó:

- *Establecer 5 mesas de trabajo: Molusqueros, Pequeña Escala (Artesanal), Deportiva y Turística, Palangre y Semi-industrial (arastre de camarón).*
- *Las fechas de las primeras sesiones de cada mesa de trabajo (27 y 28 de mayo del 2019).*

27 y 28 de mayo: Cada sector presenta y define los temas de interés y el nivel de prioridad. Entre los temas se incluyen: la emisión de licencias, la definición de la autonomía de las diferentes flotas, modificaciones reglamentarias, el aseguramiento de quienes se dedican a la actividad, y capacitación.

Adicionalmente, se fijaron las fechas para las siguientes sesiones de cada mesa de trabajo, en las que se atenderán los temas prioritarios definidos, con el fin de ir alcanzando metas y logros concretos en cada tema.

La Plataforma Nacional de Pesquerías Sostenibles de Grandes Pelágicos, ha sido el espacio de diálogo a través del cual todas las personas interesadas o involucradas directamente en las pesquerías del atún y demás grandes pelágicos, han podido tener acceso a la información, participando en la toma de decisiones y en la formulación e implementación de acciones sobre este tema.

Estos espacios fortalecen el derecho que tiene toda persona a la participación

54 Expediente N° 221358-2016-SI.

pública en la toma de decisiones y a ser un componente activo y beneficiario del derecho al desarrollo, ya que no sólo se le escucha, sino que puede influir en la formulación de políticas o programas.

El Plan de Acción Nacional para la Pesca Sostenible de Grandes Pelágicos 2018-2030 fue presentado en noviembre del 2018 y su implementación estaría liderada por un Comité de Seguimiento, integrado por representantes de los distintos sectores participantes en la plataforma.

En criterio de la Defensoría, el seguimiento a la observancia de este Plan de Acción (documento que aún debe ser oficializado mediante la figura jurídica o mecanismo que el Comité Director de la Plataforma considere más adecuado para lograr sus objetivos), resulta de vital importancia para alcanzar la sostenibilidad de estas pesquerías y sus actividades relacionadas, estableciendo un mecanismo de seguimiento que promueva la participación, transparencia, apertura y rendición de cuentas en cuanto a la implementación del Plan de Acción.

Por último, a solicitud de todos los actores involucrados, la Defensoría participa como observadora y garante del proceso de diálogo entre el Gobierno y el sector pesquero nacional sobre la regulación de dicha actividad en el país. En este proceso se desarrollan temáticas específicas como la pesca artesanal, palangrera, deportiva y turística, así como la actividad molusquera, de las cuales depende el sustento y bienestar socioeconómico de una gran cantidad de familias en situaciones de vulnerabilidad que habitan las regiones costeras del país.

c. Glifosato: Riesgo para la salud. La Defensoría de los Habitantes recibió una denuncia⁵⁵ relacionada con la violación de los derechos humanos a la salud y a un ambiente libre de contaminación por el uso del herbicida “Glifosato” en Costa

Rica. La persona interesada solicitó que las autoridades competentes procedieran a la prohibición del uso de este producto y el acondicionamiento de un laboratorio para el control de residuos de glifosato en alimentos frescos y procesados.

El glifosato es el herbicida de mayor uso en Costa Rica, con un promedio anual de uso aparente superior a 1500 toneladas de ingrediente activo y su empleo está autorizado en múltiples cultivos, incluyendo caña de azúcar y arroz. Los productos que contienen glifosato N-(fosfometil) glicina en sus formulaciones, constituyen herbicidas de amplio espectro que se aplican y se absorben de manera sistémica por las hojas, así como de forma post-emergente, y al ser de acción total, son ampliamente utilizados para el control de plantas herbáceas y leñosas, siendo aplicados con métodos de aspersión aérea o terrestre.

El Ministerio de Salud coordinó un grupo de trabajo interinstitucional para el estudio de los efectos de las formulaciones con glifosato sobre la salud y el ambiente, a fin de estudiar su regulación. Este grupo de trabajo incluyó a representantes del Ministerio de Salud, MINAE, MAG, MTSS, Colegio de Médicos y Cirujanos y la Defensoría de los Habitantes. Dicho grupo de trabajo analizó con rigurosidad científica la información y evidencia médica y técnica nacional e internacional disponible durante más de 15 meses y elaboró el documento denominado: “Glifosato: Caracterización de los posibles efectos para la salud y vías de exposición”, así como una propuesta de decreto ejecutivo para su regulación.

Entre la información analizada, se tiene que en el 2015, la Agencia Internacional para la Investigación del Cáncer (IARC), organismo dependiente de la OMS, aumentó la calificación de riesgo del glifosato para la salud humana, incorporándola a la lista de sustancias “probablemente carcinógenas” del grupo 2ª, clasificación utilizada cuando hay pruebas indicativas de carcinogenicidad en seres humanos

55 Expediente N° 237343-2017-SI.

y suficiente evidencia de carcinogenicidad en animales de experimentación. La IARC/OMS evidenció que en estudios de casos y controles de personas expuestas ocupacionalmente a productos que contienen glifosato, dichas personas resultaron con riesgo aumentado para desarrollar Linfoma No Hodgkin (LNH).

El estudio de la comisión interinstitucional determinó que la exposición de las personas en general, a productos que contienen glifosato es extendida y recurrente, ya que los residuos de dicho componente perduran en los alimentos y el agua. Además, están particularmente expuestas las personas trabajadoras en Costa Rica, debido a carencias como el uso incompleto o incorrecto del equipo de protección personal, falta de adaptación a las condiciones climáticas del país, falta de capacitación y licencia en el manejo y uso de plaguicidas; y de exámenes médicos periódicos, así como de pre-exposición.

La comisión concluyó que el Glifosato puede considerarse como plaguicida de alta peligrosidad con base en la caracterización de los posibles efectos graves o irreversibles en la salud, de acuerdo con el criterio de la IARC en la Monografía N° 112.

"Se considera además que las condiciones de uso del Glifosato requieren de medidas de seguridad que no pueden ser garantizadas a cabalidad en el país, tomando en cuenta el perfil de los aplicadores y las condiciones ambientales, así como otras condiciones de uso prevalecientes, tales como la aplicación aérea del herbicida". (DHR, 2018)

Según el criterio de identificación N° 8 de la FAO/OMS, de conformidad con lo acordado en la Reunión Conjunta FAO/OMS sobre Manejo de Plaguicidas (2008) y el Código Internacional de Conducta en el Manejo de Plaguicidas de la FAO/OMS (2016) en sus artículos 1.2, 3.6, 6.1.1 y 7.5, se indica que la prohibición de importación, distribución, venta y compra de plaguicidas de alta peligrosidad podría

ser considerada si la valoración de riesgo, medidas de mitigación del riesgo y buenas prácticas de mercado, son suficientes para asegurar que el producto pueda ser manejado sin riesgo inaceptable para los seres humanos y el ambiente.

En virtud de lo anterior, la Defensoría apoya lo concluido por la comisión interinstitucional, en cuanto a que el:

"Estado debe regular las sustancias químicas o afines para uso agrícola de forma que sean manejadas correcta y razonablemente y no generen riesgos para la salud humana y el ambiente. A fin de cumplir con el deber de protección de la salud pública, el principio precautorio ambiental contenido en el artículo 11, incisos 1 y 2 de la Ley 7788, Ley de Biodiversidad y el artículo 5, inciso e) de la Ley 8839, Ley para la Gestión Integral de Residuos, y las mejores prácticas agrícolas, se hace necesario y oportuno prohibir el uso del glifosato, sus sales y formulaciones que las contengan, en particular considerando que existen alternativas químicas y no químicas a dichas sustancias."

El documento de caracterización y la propuesta de decreto para la prohibición del glifosato fueron entregados al Ministerio de Salud⁵⁶; no obstante, dicho Ministerio ha llamado a conformar un nuevo grupo de análisis técnico⁵⁷ para determinar la ruta a seguir con respecto al uso de esta sustancia; lo cual la Defensoría considera innecesario, en vista de que ya se analizó rigurosamente el tema y se recomendó la prohibición del glifosato con base en el riesgo para la salud humana y el ambiente, por lo que se debería continuar con el análisis de la caracterización realizada y la oficialización de la propuesta de prohibi-

56 Oficio N° DPAH-UNSSAH-263-2018 del 13 de diciembre de 2018.

57 Oficio N° DM-2015-2019 del 7 de marzo de 2019.

ción normativa elaborada por la comisión interinstitucional.

2.2.7 Acceso a derechos laborales

a. Los derechos laborales son derechos humanos. En un principio, el reconocimiento de los derechos laborales se identifica con los derechos sociales. Aún más, antes de que el Derecho Internacional de los Derechos Humanos incluyera el reconocimiento de los derechos humanos como tales- especialmente, y de manera progresiva, a partir de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948-, ya los derechos laborales tenían más de veinte años de reconocimiento internacional, desde su promulgación de los distintos convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y desde su propia constitución en el año 1919.⁵⁸

En la práctica, los derechos laborales son vulnerados por los patronos y las administraciones de muchas maneras, casi que en cada uno de los subsistemas que conforman el sistema de gestión de recursos humanos que utilizan las organizaciones para la administración de su personal. Así, desde el proceso de selección o contratación de personal, pasando por el derecho a la carrera administrativa, oportunidades de capacitación y desarrollo, una evaluación del desempeño objetiva y efectiva, hasta la compensación, la cual debe ser justa y oportuna.

En ese sentido, la Defensoría recibe diariamente solicitudes de intervención de trabajadores y trabajadoras del sector público, cuyos derechos se ven vulnerados de manera sistemática. Este es el caso de los trabajadores docentes del Ministerio de Educación Pública (MEP), que no reciben respuesta oportuna y efectiva a las múltiples solicitudes para que sus salarios sean debida y oportunamente ajustados con base en los cambios de sus perfiles profesionales y laborales y de acuerdo

58 Módulo autoformativo I-Derechos Laborales y acceso a la justicia laboral.

con la estructura salarial vigente para esa institución.

La labor de la Defensoría consiste no en la revisión operativa de los cálculos de esos pagos, sino en la debida y oportuna atención que las instituciones deben procurar a sus personas trabajadoras, en resguardo primordialmente del derecho a una pronta respuesta. En virtud de lo anterior, la Defensoría inició una investigación⁵⁹ donde los resultados evidenciaron deficiencias en el proceso de pagos que realiza el MEP, al momento de cancelar a su personal algunos de los componentes salariales.

En el informe se reitera al MEP la urgencia de que, de manera conjunta con la Dirección de Recursos Humanos, así como otras dependencias de ese Ministerio, construyan una solución integral y definitiva al problema con los atrasos en el reconocimiento y pago de esos incentivos salariales, situación que violenta los derechos laborales. Además, se le hicieron recomendaciones puntuales a las autoridades del MEP, en aras de buscar una solución al problema⁶⁰, mismas a las que la

59 Oficio N° SI-229723-2017, finalizada en febrero del 2019

60 "(...) **PRIMERA:** Dar seguimiento al cumplimiento de la directriz del Señor Ministro, del mes de mayo de 2018, respecto al diseño y construcción del Proyecto de Reclamos Administrativos, ya que el mismo no está operando por falta de acceso a la información de INTEGRA II. Remitir a esta Defensoría un informe periódico trimestral sobre el avance en dicho proyecto. **SEGUNDA:** Revisar lo correspondiente a la implementación e integración total del sistema INTEGRA II, y de los módulos que aún se encuentran pendientes de incorporar en el sistema, esto con el fin de, **por lo menos incorporar lo correspondiente a Carrera Profesional**, siendo este el concepto que genera más reclamos ante el Ministerio de Educación y la Defensoría de los Habitantes. Así mismo, una vez implementado, garantizar a los trabajadores que su situación queda actualizada para que, de forma automática, se le realicen los reconocimientos futuros, de ese incentivo laboral. Tal y como se hace con el reconocimiento de anualidades. **TERCERA:** En virtud de que es evidente que las medidas implementadas como mejoras no han dado el resultado esperado, sería importante valorar la constitución de una comisión institucional, donde se permita a la Defensoría ser parte -como fiscalizadora-, con el fin de valorar propuestas inmediatas y reales que, de forma definitiva puedan resolver el problema de los atrasos en la resolución de los reclamos administrativo, interpuestos por

Defensoría dará seguimiento para su pleno cumplimiento.

Otra de las áreas de intervención en materia laboral que es de conocimiento para la Defensoría, es la demanda de condiciones dignas para el desarrollo adecuado de las funciones, tanto de carácter físico (infraestructura, equipos, mobiliario, condiciones ambientales), hasta las de carácter social y psicológico (clima organizacional, situaciones de acoso, tratos discriminatorios en materia laboral, etc.). Además, se atiende a personas que solicitan intervención por asuntos de pensión, tanto de la CCSS como del Ministerio de Trabajo, siempre en resguardo de la adecuada atención y respuesta efectiva que las instituciones públicas deben ofrecer a la población, considerando que se trate de clientes internos (personal propio) o de quienes requieren de sus servicios.

b. Entornos laborales. La Defensoría de los Habitantes, tuvo conocimiento de la afectación que presentan un grupo de funcionarias que desempeñan labores en el Centro de Atención Integral Jorge Arturo Montero Castro, específicamente en el ámbito administrativo de máxima seguridad, porque fueron reubicadas internamente en el edificio donde se encuentra la población privada de libertad que ocupa un espacio exclusivo con un nivel alto de peligrosidad.

funcionarios del Ministerio de Educación Pública. Así mismo dar seguimiento al cumplimiento de esas medidas para garantizar su efectividad. Así mismo emitir informes trimestrales respecto a los avances de la implementación y efectividad de esas mejoras, así como cronogramas para su cumplimiento.

CUARTA: Revisarlo correspondiente al recurso humano y determinar si la falta de personal es otro factor que está incidiendo en el atraso de la resolución de los reclamos y si fuera así, tomar las previsiones del caso para que se puedan reforzar los departamentos involucrados para que así, se logren resolver más reclamos y disminuir el número de lo pendiente.

QUINTA: Respecto a los casos pendientes que se encuentran en trámite en la Defensoría, implementar un procedimiento interno que permita que todos los reclamos pendientes de trámite a esta fecha, sean atendidos en un plazo no mayor de seis meses. (...)"

Si bien es cierto el caso se encuentra en proceso de investigación, el día lunes 22 de abril del 2019 se procedió con una inspección ocular al sitio, durante la cual se constata lo siguiente:

1. El departamento administrativo está conformado por cinco funcionarias.
2. Las oficinas asignadas corresponden a celdas individuales que fueron remodeladas.
3. Se presenta un alto nivel en la concentración de calor.
4. No existen condiciones que brinden garantías de seguridad.
5. Contaminación sónica constante, provocada por los mismos privados de libertad.
6. La luz natural y entradas de aire son inexistentes.
7. Cuentan con un único servicio sanitario.
8. No cuentan con medios de comunicación interno ni externo (teléfonos).
9. El diseño del mobiliario no cumple con las condiciones ergonómicas óptimas para el desempeño laboral eficiente.

Complementariamente, la Defensoría recibe denuncias de trabajadores y trabajadoras por las malas condiciones laborales en las que ejercen su trabajo. Por ejemplo, se recibió la denuncia⁶¹ de una funcionaria de la Junta de Protección Social, porque labora en una oficina en malas condiciones estructurales, aislada del resto de sus compañeros y en medio de un piso abandonado a merced del polvo, sin tener un espacio seguro para la custodia de los expedientes que tramita. Dicha situación fue confirmada por nuestra institución mediante inspección realizada en agosto del 2018, y al respecto, se logró que la Administración hiciera la remodelación de dicha oficina.

61 expediente N° 265512-2018-SI

Por otra parte, la Defensoría ha logrado con su mediación⁶², un acuerdo al conflicto denunciado entre las y los trabajadores del Centro de Atención a Personas con Enfermedad Mental en Conflicto con la Ley (CAPEMCOL) perteneciente a la CCSS, y la Policía Penitenciaria del Ministerio de Justicia y Gracia; precisamente por las condiciones en que dicha Policía realizaba las labores de seguridad y vigilancia, con respecto a la revisión indiscriminada en la entrada a ese centro hospitalario. Lo anterior ha permitido que mejore sustancialmente la convivencia laboral entre el personal de ambas instituciones gubernamentales y ha beneficiado a las personas internadas en ese centro, así como a sus familiares o las visitas en general.

c. Igualdad de remuneración por trabajo de igual valor



Las mujeres con trabajo remunerado son menos y con menor salario. Las mujeres cada vez más se insertan en el mercado laboral; aunque de forma insuficiente y en un espacio caracterizado por enormes brechas que impactan negativamente sus oportunidades y derechos.

Los últimos datos del Observatorio Económico y Social de la Universidad Nacional (UNA), señalan claramente que la Tasa de Desempleo Abierto es más alta entre las mujeres (14,9%) que para los hombres (10%) y cuando las mujeres logran incorporarse al mercado, lo hacen en condiciones de subempleo. Así, el 12,7% de las mujeres que lograron encontrar trabajo lo hicieron con jornada laboral parcial, con bajos niveles de ingresos, sin seguro por trabajo, o en empleos de baja calificación y de baja calidad.

Esto no es casual, dados los multifactores que obstaculizan las oportunidades laborales de las mujeres, como la ausencia

de capacitación para los empleos disponibles, las brechas digitales y en STEAM (carreras relacionadas con la ciencia, tecnología y matemática), la pobreza, la discriminación salarial, el hostigamiento sexual y el cuidado, entre otros.

El cuidado, por la magnitud de su impacto en las oportunidades de empleo de las mujeres, se convierte en un tema estructural. Los datos de la encuesta del uso del tiempo proporcionada por el INEC en 2017, indican que son las mujeres quienes dedican una mayor cantidad de tiempo promedio semanal al trabajo no remunerado, que contempla la atención de las tareas dirigidas al mantenimiento del hogar, en particular el cuidado de hijas e hijos y personas dependientes.

"Mientras el cuidado permanezca asignado a las mujeres, su disponibilidad del tiempo para prepararse o permanecer en el mercado laboral disminuye. La brecha en la división sexual del trabajo, según la Encuesta Nacional de uso del tiempo ENUT 2017, señala que las mujeres le dedican al trabajo doméstico no remunerado el 35,49% del tiempo, mientras que los hombres solo el 13,42%". (DHR, 2019)

La Defensoría de los Habitantes ha indicado que esta situación es un tema de igualdad. En ese sentido, ha señalado que la noción de igualdad ante la ley es incompatible con cualquier acción que violente la dignidad de las personas y con cualquier situación que promueva la superioridad o subalternidad de un grupo determinado; en este caso los hombres sobre las mujeres, razón por la cual no es admisible crear diferencias entre unos y otros.

El artículo 33 constitucional establece que toda persona es igual ante la ley y que no podrá practicarse discriminación alguna contraria a la dignidad humana; en relación con el artículo 71 constitucional que contempla que las leyes darán protección especial a las mujeres en su trabajo. Asimismo, el artículo 24 de la Convención Americana Sobre Derechos

62 solicitud de intervención N° 269820-2018-SI

Humanos (Pacto de San José), establece que: "Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley" relacionando a su vez el concepto de discriminación de la Convención sobre todas las formas de discriminación contra la mujer.

El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, señala en su artículo primero que se debe entender por discriminación "...toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que se basen en determinados motivos, como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, la posición económica, el nacimiento o cualquier otra condición social y que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos libertades fundamentales de todas las personas".

El derecho a la igualdad tanto como el de no discriminación son pilares básicos de un Estado Constitucional y Social de Derecho, el cual ha sido planteado como un derecho humano básico desde la Declaración Universal de Derechos Humanos (Art. 2), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículos 2 y 3), y la Convención Americana de Derechos Humanos (Artículo 1), pero específicamente en la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación en contra de la Mujer de la ONU de 1979 (CEDAW).

Específicamente, la CEDAW establece en su artículo 11 algunos principios como la obligación que tienen los Estados Partes de adoptar "todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo a fin de asegurar a la mujer, en condiciones de igualdad con los hombres, los mismos derechos". Estos principios e instrumentos jurídicos constituyen el marco para impedir

la discriminación remunerativa basada en género.

"A nivel mundial, las mujeres ganan un 23% menos que los hombres. Las diferencias son tantas que la brecha podría tomar hasta 200 años en cerrarse, según ha señalado el Foro Económico Mundial del 2017". (DHR, 2019)

Según la Universidad Nacional (UNA), sin importar el grado académico ni las funciones que desempeñen en las empresas, las mujeres ganan hasta un 27% menos de salario que los hombres en el sector privado (Encuesta Nacional de Hogares, 2012; Censo Nacional, 2011). Asimismo, la última Encuesta Nacional de Empresas del 2017 señala que, en Costa Rica, de 14 actividades laborales, en 11 las mujeres perciben menor salario que los hombres.

En virtud de lo anterior, la Defensoría apuesta a la ruta que impulsó el acuerdo Multilateral de los ODS, con la acción concreta y coordinada de "lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas las mujeres y hombres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, así como la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor" para el año 2030.

En esa dirección, destacan numerosos esfuerzos nacionales e internacionales, tal como la Coalición Internacional para la Igualdad Salarial (EPIC), lanzada en el 2017, que es una iniciativa de múltiples partes interesadas que incluyen a la OIT, ONU-Mujeres y la OCDE, con el objetivo de lograr la igualdad de remuneración entre hombres y mujeres.

En Costa Rica, un esfuerzo lo constituye la aprobación, por parte de la Asamblea Legislativa, de la reforma a la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer, para la protección de la igualdad salarial entre hombres y mujeres. Adicionalmente, la Asamblea Legislativa tiene bajo su conocimiento el Proyecto de Ley N° 21.170, que aspira a introducir un mecanismo de fiscalización y sanción,

a través de la reforma del Código de Trabajo, para avanzar en el cumplimiento de los derechos laborales fundamentales, específicamente en lo relativo a la igualdad remunerativa por trabajo en iguales condiciones.

El proyecto se construye bajo la línea argumentativa del concepto de "igualdad de remuneración" frente al de "igualdad salarial", en virtud de que toma en cuenta no solo el salario, sino cualquier otra retribución por el trabajo realizado, como pueden ser las horas extras o los gastos de representación que componen el salario real de las personas trabajadoras y que permitan un análisis completo del fenómeno social. Asimismo, considera la igualdad de remuneración para trabajos iguales o similares y para trabajos que no son iguales, pero que tengan igual valor.

La Defensoría de los Habitantes estima positiva este tipo de iniciativas, por lo que resulta importante su discusión y aprobación, "...se trata de construir a partir del principio de equidad, la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, lo cual hace inobjetable y además necesario cambiar normas, creencias, mentalidades, usos y costumbres, prácticas sociales y construir derechos de las mujeres hoy inexistentes" (Lagarde, 1997, citado en Informe del Estado de la Nación, Número 7).

La Defensoría de los Habitantes, señala también que esta discriminación debe interrelacionarse con las diversas situaciones que viven las mujeres, como la distribución del uso del tiempo, porque las mujeres dedican casi una jornada laboral semanal adicional al trabajo doméstico y de cuidado, lo cual, las ubica en una clara desventaja para laborar más horas extras, para estudiar y tener más títulos y construir carrera profesional, entre otros.

También es muy importante que se puedan registrar los desvíos que se presentan en el extremo superior de los salarios, como son las gerencias, direcciones, pues-

tos de toma de decisión, donde las mujeres están menos representadas. Las mujeres, entre más arriba en la escala de los salarios se ubiquen, se encuentran frente a una mayor brecha salarial, dado que estas diferencias salariales están ancladas en la imposibilidad de las mujeres de acceder a los puestos de mayor jerarquía, lo que ONU Mujer ha denominado piso pegajoso⁶³, techos de cristal⁶⁴ o escaleras rotas⁶⁵.

La discriminación salarial es una brecha de género que requiere combatirse con más y mejores herramientas, lo que debe ser una responsabilidad de cada uno de los poderes del Estado, así como del sector privado. Sólo así las mujeres podrán disfrutar de sus derechos laborales y de igualdad, además de lograr el empoderamiento económico, que no sólo tiene impactos positivos en la vida de las ellas, sino en sus familias y en el crecimiento económico en general.

63 El suelo o piso pegajoso se refiere a las tareas de cuidado y vida familiar a las que tradicionalmente se ha relegado a las mujeres. Salir de este "espacio natural" que según el patriarcado les corresponde, es un obstáculo para su desarrollo profesional. Existe mucha presión dentro de la pareja, en la familia y en la sociedad para hacer creer a las mujeres que son las principales responsables del cuidado. El sentimiento de culpa y las dobles jornadas dificultan su promoción profesional, tal y como está configurado el mundo empresarial masculino. Este concepto está relacionado con el famoso "equilibrio" de trabajo en y fuera de casa, tan complicado de mantener para muchas mujeres. [Montserrat Barba Pan, lac.unwomen.org/es/noticias-y-eventos/articulos/2017/03/](https://lac.unwomen.org/es/noticias-y-eventos/articulos/2017/03/)

64 El término "techo de cristal" es una metáfora que ha sido utilizada para describir las barreras invisibles ("de cristal") a través de las cuales las mujeres pueden ver las posiciones de élite, por ejemplo en el gobierno o el sector privado, pero no las pueden alcanzar (se lo impide el "techo" invisible). Esas barreras impiden que grandes cantidades de mujeres y minorías étnicas consigan y se aseguren los empleos más poderosos, prestigiosos, y mejor pagados del mercado laboral. Glosario del Centro de Capacitación de ONU Mujeres. <https://trainingcentre.unwomen.org/mod/glossary/view.php>

65 Un informe de ONU Mujeres hace referencia a "escaleras rotas" al referirse a "mujeres con educación secundaria e ingresos familiares intermedios que, aunque están insertas en el mercado laboral, carecen de redes de protección que les permitan avanzar significativamente hacia el empoderamiento económico". Glosario del Centro de Capacitación de ONU Mujeres, <https://trainingcentre.unwomen.org/mod/glossary/view.php>

Sociedades Inklusivas

2.3.1 Instituciones eficaces y transparentes

La promoción de Sociedades Pacíficas, Justas e Inklusivas para el desarrollo sostenible, tal y como lo plantea el Objetivo de Desarrollo Sostenible N° 16 de la Agenda 2030, implica el fortalecimiento de las instituciones públicas y la consecución de una buena gestión de los asuntos públicos.

Las personas tienen el derecho a la Buena Administración Pública, mismo que constituye el reconocimiento expreso que tienen las personas de recibir por parte de esta, un accionar apegado a los principios de transparencia, eficiencia, eficacia, rendición de cuentas y respeto a los derechos humanos.

El accionar público debe sumar en el disfrute de los derechos de las personas y no ser un obstáculo que impida el mejoramiento de la calidad de vida de la gente, lo cual implica colocar a las personas y sus derechos en el centro del sistema público.

A continuación, se exponen investigaciones y acciones relevantes para el período, que refieren la urgente necesidad de mejorar la calidad de la gestión pública en beneficio y respeto de los derechos de las personas. Asimismo, para cada institución

mencionada se detallan los resultados obtenidos en el Índice de Transparencia para el Sector Público Costarricense. Ello a efectos de tomar nota sobre los temas en los cuales la institución urge mejorar su gestión de cara a la evaluación en materia de transparencia.

A. Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)

El objetivo del IMAS es resolver el problema de la pobreza extrema en el país a través de la promoción de condiciones de vida digna y el desarrollo social de las personas, de las familias y de las comunidades en situación de pobreza y vulnerabilidad social. Sin embargo, el IMAS presenta importantes desafíos estructurales que le imposibilita cumplir con algunos de sus objetivos, estos incluyen:

1.- Inexistencia de instrumentos formales que permitan al IMAS responder a las solicitudes de ayuda o beneficios institucionales. El IMAS es una de las instituciones más denunciadas ante la Defensoría. La falta de respuesta formal a las gestiones o solicitudes de ayuda de beneficios es una denuncia común; por ello, la Defensoría inició una investigación para determinar si la institución cumple con la normativa institucional y demás disposiciones legales,

en las que se exige dar una respuesta a las personas, respecto de la solicitud de los beneficios que administra.

La investigación¹ encontró que el IMAS carece de un registro formal de cada una de las respuestas que se le brindan a la población. Adicionalmente, se concluyó que, a pesar de que existe normativa interna que establece la obligación de comunicar el resultado de la gestión mediante acto escrito, lo cierto es que el IMAS no cuenta con los mecanismos para verificar que dicha obligación se cumpla, ni tampoco existen criterios para medir o verificar si dicha labor es cumplida por el o la funcionaria tramitadora.

Como resultado, se recomendó al IMAS la creación de un mecanismo de verificación interna que incremente la eficiencia en la gestión documental, especialmente en los niveles de respuesta para los habitantes. Además, se solicitó uniformar los formatos de respuesta institucional, así como generar mejores controles internos que permitan determinar que en las Unidades Locales y en las Oficinas Regionales del IMAS, los funcionarios estén brindando respuesta según lo indica el Manual para el Otorgamiento de Beneficios Institucionales.

En julio del 2018, el IMAS solicitó una prórroga para el cumplimiento de las recomendaciones basado en que se requerían una serie de ajustes informáticos.² Sin embargo, en febrero del 2019 el IMAS informó que el proceso no ha concluido y se sigue sin dar efectivo cumplimiento a lo recomendado. La Defensoría sigue dando seguimiento al cumplimiento de las acciones correctivas por parte de esa institución.

2.- Beneficio para mejoramiento de vivienda que gestiona el IMAS. La Defensoría recibe frecuentes denuncias sobre la tramitología, gestión y tiempos de respuesta que existen en el IMAS respecto al beneficio para mejoramiento de vivienda, el

cual, busca otorgar un subsidio económico a familias que se encuentran en situación de pobreza y pobreza extrema, a efecto de que puedan mejorar las condiciones de su vivienda, sea para una ampliación, remodelación o reparación; o bien, para alguna adaptación habitacional, según las necesidades específicas de alguno de sus ocupantes.

La investigación³ realizada por la Defensoría concluyó que el proceso administrativo de recepción, análisis y determinación para el otorgamiento o rechazo del beneficio indicado, tiene una duración en promedio de 6 a 8 meses y se complejiza en las zonas costeras y fronterizas, porque se debe demostrar la titularidad de la tierra. Además, existe un importante porcentaje de solicitudes que no superan los requisitos que establece el IMAS, así como que las metas programadas y el presupuesto asignado a esa entidad para la gestión del beneficio ha bajado de manera constante en los últimos años.

La Defensoría recomendó al IMAS la implementación de medidas que disminuyan los tiempos de espera para las personas habitantes. Ello, considerando la situación de vulnerabilidad que presenta la población solicitante. Además, recomendó hacer un análisis sobre los factores o requisitos reglamentarios que inciden en una cantidad importante de solicitudes que no logran cumplir con los trámites; establecer un mecanismo de seguimiento y trazabilidad de las solicitudes que cumplieron con los aspectos reglamentarios e implementar medidas de mitigación que permitan contener la curva descendente en la asignación de metas y recursos económicos para el beneficio de mejoramiento de vivienda. A la fecha se le brinda el debido seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones emitidas.

3.- Mujeres en situación de pobreza, ante el IMAS. En virtud del alto número de denuncias, provenientes de mujeres en po-

1 Oficio N° 06872-2018-DHR

2 Oficio N° SGDS-1448-07-2018.

3 Oficio N° 12040-2018-DHR.

breza, por obstáculos en trámites ante el IMAS, la Defensoría ha realizado investigaciones⁴ que documentan la especificidad e impacto de los problemas que enfrentan las mujeres usuarias de los servicios IMAS. Las quejas de las mujeres se concentran en la falta de respuesta formal a sus peticiones y dificultades en relación con el acceso a la información, específicamente no tener información suficiente para que las usuarias tomen decisiones. Cuando sí se brinda la información, se hace verbalmente, sea en la cita o mediante llamadas telefónicas, situación que coloca a las usuarias en desventaja, ya que les impide contar con una resolución razonada.

Las investigaciones también encontraron dificultades relacionadas con la Ficha de Información Social (FIS), la dilación para las visitas y la efectiva aplicación de la misma. En múltiples casos, la programación de la visita solicitada se realizó a partir de la notificación de las denuncias por parte de la Defensoría.

Otras de las dificultades identificadas, que igualmente violan los derechos, se refiere a las respuestas que provee el IMAS las cuales no contienen información relativa al fundamento de la valoración de la situación ni tampoco se incluye en la información, en caso de “falta de liquidez”, un plazo aproximado para la disponibilidad de los recursos y lo qué debe de hacer la usuaria. La posición de la Defensoría es que la dilación y la ausencia de respuesta, además de afectar a la solicitante y sus propias posibilidades de realizar un proyecto de vida, también afecta a sus hijos, hijas y otras personas que dependen de su jefatura de hogar.

Esto porque tratándose del tipo de programas y la población a la que se dirige, el acceso y permanencia en los mismos tiene incidencia en toda la familia. Hay que reconocer que existe un sector de la población en situación de pobreza extrema, la mayoría de ellas mujeres, quienes,

4 Oficios N° 13770-2018-DHR y N° 01167-2019-DHR.

por las condiciones particulares del grupo familiar, no pueden tener una vida digna si no es por medio de la ayuda estatal.⁵

La Defensoría estima que el empoderamiento económico necesario para las mujeres va mucho más allá de programas de beneficios temporales. Por ello, urge una política país que entienda las necesidades específicas de las mujeres, los obstáculos y brechas existentes para generar oportunidades de empleo y condiciones para el acceso y permanencia de las mismas; emprendimientos sostenibles, capacitación técnica y profesional de diferentes modalidades, que permita el ingreso de todas las diferentes poblaciones.

Figura 2.8

Índice de Transparencia del Sector Público. Resultados Evaluación 2018



B. La carencia de una institución pública encargada de los asuntos indígenas.

En el 2007, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial para Costa Rica recomendó al Estado que velara porque el mandato y el funcionamiento de la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas (CONAI) fuera compatible con la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, y porque dicha institución emprendiera acciones de defensa y protección de los derechos de los pueblos indígenas. Pese a las recomendaciones⁶ y señalamientos de la Contraloría

5 Oficio N° 04224-2018-DHR.

6 Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial para Costa

General de la República⁷ en temas como planificación estratégica, presupuesto y control interno, la falta de voluntad política y la desidia de las autoridades, la CONAI se ha mantenido. El funcionamiento de la CONAI ha sido ineficaz y de poco impacto para los pueblos indígenas, y no ha tenido claridad en su orientación y cumplimiento de los objetivos establecidos en su ley.

En el 2008, ante la solicitud de apoyo del entonces Director Ejecutivo⁸ la Defensoría brindó una capacitación sobre Transparencia, Rendición de Cuentas y Buen Gobierno, y se coordinaron acciones para de la defensa de los derechos de los pueblos indígenas. Sin embargo, las autoridades actuales de la Comisión han reconocido que resulta impostergable la reorganización de la institución y solicitaron el acompañamiento de la Defensoría.⁹ La hoja de ruta propuesta por el Poder Ejecutivo incluye un proceso participativo donde se establezcan las pautas para la reorganización, y sobre el plan de trabajo interno para generar sus propios insumos. La Defensoría está dando seguimiento a este proceso.

Figura 2.9

Índice de Transparencia del Sector Público. Resultados Evaluación 2018



Rica. CERD/C/CRI/CO/18 17 de agosto del 2007.
 7 Oficio N° DFOE-PG-IF-11-2011 del 22 de diciembre del 2011.
 8 Oficio N° DE-039-2018 del 21 de marzo del 2018, suscrito por el Sr. Clementino Villanueva Zúñiga.
 9 Oficio N° DE-OF-040-2019 del 14 de marzo del 2019, suscrito por la Srta. Daniela Gutiérrez Villanueva.

C. Patronato Nacional de Infancia (PANI).

Una de las temáticas importantes del trabajo de la DHR es la protección y garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. El Código de la Niñez y la Adolescencia (1998) reforzó la competencia institucional al señalar que corresponde a la Defensoría velar por el efectivo cumplimiento del Código. El PANI es el órgano constitucional de protección de esta población y rector técnico en la materia.

Esto aun cuando el art. 55 de la Constitución Política, refiere al principio de colaboración de otras instituciones del Estado en apoyo a la labor del PANI, lo cual se articuló en el Código de Niñez y Adolescencia con la creación del Sistema Nacional de Protección de Niñez y Adolescencia, -concurren 19 representantes de instituciones públicas y 5 de organizaciones sociales y gremiales- lo cierto es que las acciones concretas de protección especial ante la vulneración de derechos de las personas menores de edad, son competencia predominantemente del PANI.

Estas acciones se han de implementar por medio del proceso especial de protección en sede administrativa, a cargo de las 55 oficinas locales del PANI en el país.

Basado en los casos investigados en la Defensoría se han identificado problemas sobre el funcionamiento de las oficinas locales del PANI, entre los cuales están:

- Lentitud en la atención y tramitación de los casos.
- Falta de seguimiento de las medidas de protección adoptadas.
- Deficiente articulación con otras instancias, como centros educativos y de salud y organizaciones sociales.

- Insuficiencia de recursos profesionales para el abordaje de la totalidad de la demanda.
- Negligencia en la atención de los asuntos con riesgo al interés de las personas menores de edad vinculadas.
- Falta de información adecuada y oportuna a las partes.
- Falta de consideración al derecho de escucha y participación de los niños, niñas y adolescentes en los procesos en que están inmersos.

La Defensoría ha insistido en la urgencia de abordar dos aspectos esenciales para el buen funcionamiento del PANI. Primero, una adecuada capacitación técnica al personal a cargo de los casos para que se actúe conforme con la Doctrina de la Protección Integral, el enfoque de derechos de las niñas, niños y adolescentes y el principio del interés superior. Segundo, es necesario que el PANI desarrolle un modelo de gestión eficiente, oportuno, accesible, transparente y evaluable, que rinda cuentas de la ejecución de los recursos presupuestarios y de los resultados obtenidos a partir de dicha inversión.

Es importante recalcar que no todas las situaciones de vulnerabilidad y riesgo de la población menor de edad se ubican por la situación de pobreza, aunque esta ya de por sí es un factor de vulnerabilidad en sí mismo. Este señalamiento es importante a la hora de la definición de metas y su alineamiento con las responsabilidades jurídicas del PANI, las políticas públicas en la materia, así como la demanda de intervención.

El nivel de respuesta del PANI ha sido otra deficiencia de la institución. En junio del 2018, la Presidenta Ejecutiva de esa institución, con rango de Ministra, fue recibida en audiencia en las instalaciones de la Defensoría. La jerarca informa que, en relación con la cantidad total de solici-

tudes de intervención por afectación de derechos de la población menor de edad, equivalente aproximadamente a 52.417 (2017), el PANI había dejado de atender cerca de 11.000 casos.¹⁰

Se han dado algunos esfuerzos para aumentar el nivel de respuesta institucional a las situaciones violatorias de derechos de los niños, niñas y adolescentes. Estas gestiones incluyen, inclusión de objetivos de incrementar el nivel de respuesta en diferentes planes estratégicos y operativos, y un aumento del número de oficinas locales –en 10 adicionales durante la última administración- y está pendiente la apertura de otras, así como el nombramiento de 100 plazas (según saldo al cierre del 2018). Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos, la atención del 100% de los casos de denuncias por violación a derechos de personas menores de edad sigue siendo un desafío de abordaje urgente.

La Defensoría de los Habitantes le da seguimiento al cumplimiento efectivo del Plan Estratégico Institucional PANI 2019-2022¹¹, que, entre otros, prevé mejorar la calidad de los servicios prestados con énfasis en la atención de denuncias y la respuesta institucional para garantizar los

Figura 2.10

Índice de Transparencia del Sector Público. Resultados Evaluación 2018



¹⁰ Mora, C. (2018). Presidenta del PANI se lava las manos y reporta caos institucional. PANI no atendió a 10.705 en riesgo sexual y físico en 2017, denuncia jerarca. CrHoy 16 de junio de 2018. (...) Aprobado por Junta Directiva en sesión N° 2019-001 de 15 de enero de 2019

¹¹ <https://pani.go.cr/transparencia/planificacion-institucional/1550-plan-estrategico-institucional-2018-2022>

derechos de los niños, niñas y adolescentes. Para ello, se parte del desarrollo de un Índice de Cobertura y Calidad, sustentado en tres indicadores: cantidad de denuncias por oficina local según población de la respectiva jurisdicción, denuncias por tiempos de atención y comportamiento anual de las denuncias.

D. Acciones para fortalecer las capacidades del sector público costarricense

1.- Red Interinstitucional de Transparencia.

La Defensoría de los Habitantes continúa promoviendo la transparencia activa, mediante el fortalecimiento de la Red Interinstitucional de Transparencia de la Defensoría (RIT), mediante la cual se permite acceder a información de carácter público de manera concentrada, de fácil acceso y actualizada, vía página web.

Durante el segundo semestre del 2018 y primeros meses del 2019, se incorporaron a la Red Interinstitucional de Transparencia las siguientes instituciones: Agencia de Protección de Datos Personales (PRODHAB); Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH); Colegio de Profesionales en Psicología; Ministerio de Cultura y Juventud; Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS); Fiscalía General de la República, Ministerio de Educación Pública (MEP) e Instituto de Desarrollo Rural (INDER).

2.- Participación en la plataforma de evaluación.

La Defensoría fue invitada a formar parte de la plataforma nacional de evaluación constituida por el Ministerio de Planificación Nacional (MIDEPLAN) como un espacio que garantiza la participación de distintos actores claves de la Administración Pública, en los compromisos con la agenda nacional de evaluación. La participación de la Defensoría tiene el propósito de apoyar el rol de la sociedad civil en este espacio, considerando que la participación ciudadana aumenta la legitimidad de los procesos y abre una ventana de oportunidades para

dar a conocer los esfuerzos que realiza la Administración Pública para avanzar en esta importante tarea.

Para que el país asuma una Agenda Nacional de Evaluación, es de gran importancia la participación de diversos actores: la Asamblea Legislativa, la Contraloría General de la República, la academia, la Defensoría de los Habitantes y, por supuesto, la representación de la sociedad civil organizada, todo ello alineado con los compromisos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030, respecto de la no exclusión.

Los miembros de este grupo participan de forma activa, de acuerdo a sus competencias, para articular y consolidar la función de evaluación, contribuyendo en la demanda de evaluaciones a instituciones públicas, así como en la difusión de resultados de las mismas. La evaluación de políticas públicas permite unificar tres grandes objetivos de la Defensoría: la promoción de la participación ciudadana, la rendición de cuentas y la eficiencia en el Sector Público.

Como se ha reportado en otros años, la Defensoría acompaña una novedosa y exitosa experiencia piloto de evaluación participativa con las Juntas de Salud de la Región Caribeña, para analizar el protocolo de prevención y atención del cáncer en el Valle de la Estrella. Los resultados obtenidos incluyen hallazgos y recomendaciones que posibilitaron un diálogo con conocimiento de lo que hay que mejorar en el servicio. El grupo evaluador contó con representantes de las juntas de Guácimo, Siquirres, Limón y Matina, con el fin de que los aprendizajes no se concentraran en un área, sino que pudiera contar con replicadores en el Consejo Regional de Juntas de Salud.

Esta evaluación fue una experiencia de empoderamiento ciudadano, en la cual 7 personas durante más de 7 meses realizaron un trabajo de calidad, dos de

Figura 2.11

Parámetros para las intervenciones en el Programa Pobreza y Exclusión



ellas funcionarias de la CCSS y 5 de las Juntas de Salud, denominado “equipo de evaluación,” que contó con el soporte de un especialista en evaluación participativa y una facilitadora gracias al auspicio del proyecto FOCEVAL; además del equipo de apoyo conformado por MIDEPLAN, FOCEVAL y la Defensoría.

En el 2018, se finalizó con un Plan de Acción con 18 actividades dirigidas al personal de la CCSS, a las Juntas de Salud y las comunidades en general. Además, se construyó una guía general de participación en procesos de la evaluación en conjunto con MIDEPLAN, instituciones del Sector Público y la sociedad civil. Para la Defensoría, como órgano de control, este tipo de resultados de trabajo son una alternativa para la rendición de cuentas y exigibilidad de mejoras en la gestión del Sector Público, especialmente en un sector sensible como es la prestación de servicios de salud.

2.3.2 Instituciones y políticas para la reducción de la pobreza

En el año 2017, la Defensoría estableció una línea de trabajo denominada Programa Pobreza y Exclusión para intervenciones relacionadas con instituciones y políticas para la reducción de la pobreza. El programa parte de la premisa de que la situación de pobreza es fuente de toda clase de violaciones y limitaciones a los derechos humanos de las personas y en razón de ello, requiere de un abordaje

prioritario desde la Defensoría. En resultado, las intervenciones que se enmarcan en el Programa, se desarrollan con base en el enfoque de derechos humanos, el cual implica parámetros de intervención distintos de la investigación de denuncias. En la figura 2.11 se muestran los parámetros bajo los cuales se diseñan las intervenciones que se enmarcan en el Programa Pobreza y Exclusión.

Con base en esos parámetros, durante el año 2017 se desarrollaron cuatro investigaciones, las cuales fueron presentadas como el Primer Informe Especial del Programa Pobreza y Exclusión en conjunto con el Informe Anual 2017-2018, y cuyas recomendaciones fueron objeto de seguimiento por parte de la DHR en el período 2018-2019.

Asimismo, en el 2018 se diseñaron tres proyectos de investigación, cuyos resultados se presentan en el Segundo Informe Especial del Programa que acompaña al presente Informe Anual. Por ello, en este espacio se presenta solamente una reseña del diseño y alcance de estos tres proyectos.

2.3.3 Acceso a la seguridad social

Mediante un exhaustivo estudio¹² para identificar las principales dificultades le-

¹² Expediente N° 203569-2015.

(x) Reformas y Adiciones a la Ley de Impuesto Sobre la Renta, Ley N° 7092 de 21 Abril de 1988, Ley Para Fortalecer La Lucha Contra El Fraude Fiscal, Ley

gales y de gestión que impiden el cumplimiento del derecho de acceso a la seguridad social de poblaciones vulnerabilizadas, en particular personas menores de edad, mujeres, personas privadas de libertad, personas con discapacidad, migrantes y refugiados, la Defensoría verificó la presencia de serios problemas de gestión institucional y nacional por parte de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), que constituyen una barrera de acceso a las distintas formas de aseguramiento. Además, se verificó la necesidad de adecuar las regulaciones existentes a las exigencias en derechos humanos.

La CCSS ha acogido las recomendaciones de este estudio y se encuentra realizando los ajustes correspondientes, los cuales son fundamentalmente de adecuación de las regulaciones existentes, simplificación de trámites, optimizar la coordinación con otras instituciones del Estado, capacitar y sensibilizar a los funcionarios de la CCSS, mejorar sus condiciones de trabajo y, en general, eliminar toda barrera administrativa innecesaria o discriminatoria para lograr el acceso al aseguramiento, permitiendo que la CCSS adecúe la forma de ingreso al mismo de manera que se afirme su disponibilidad y oportunidad. A continuación, se detallan los principales logros y pendientes durante el último año.

A. Acceso al aseguramiento como beneficio familiar.

Ante la dilación por parte de las autoridades de la CCSS para resolver de manera efectiva las solicitudes planteadas por las y los habitantes, se ha incrementado la atención de denuncias para que se les apruebe el aseguramiento como beneficio familiar; el cual se encuentra establecido

contra la participación de servidores públicos en paraísos fiscales, Ley de impuesto a las ganancias excesivas de los bancos e incentivo para el rebajo de intereses a las personas, adición de un inciso c) al artículo 15 de la ley N° 7092 de 21 de abril de 1988, Ley del impuesto sobre la renta y sus reformas y proyecto de Reforma de los artículos 106BIS y 106TER del Código de Normas y Procedimientos Tributarios.

en el artículo 12 del Reglamento de Seguro de Salud.¹³

La intervención de la Defensoría ante las autoridades de la CCSS, ha facilitado la atención efectiva de estas denuncias; haciendo necesario enfatizar la existencia de un “Principio de Solidaridad”, derivado del espíritu de justicia social, que se ha consagrado como fundamental dentro del modelo social costarricense instaurado a partir de 1949 y que inspiró el sistema de seguridad social reflejado en la Carta Magna. De tal forma, en los distintos casos atendidos¹⁴, se determinó que se ha incurrido en una serie de malas prácticas administrativas, en detrimento de los intereses de las personas, por lo que se exhorta a la Administración de la CCSS para que tome las medidas necesarias

“Debe considerarse que, en los procesos de aseguramiento como beneficio familiar, se está ante situaciones que van más allá de un trámite administrativo ya que lleva al mejoramiento de su calidad de vida. Debe entonces colocarse al paciente y sus necesidades en primer lugar. Esa es la obligación del Estado... garantizar la existencia y prestación de los servicios públicos como arteria de la seguridad social”. (DHR, 2019)

a fin de subsanar dichas prácticas, con mecanismos más eficientes y eficaces en los procesos de aseguramiento.

De tal firma, en los distintos casos atendidos¹⁵, se determinó que se ha incurrido en una serie de malas prácticas administrativas, en detrimento de los intereses de las personas, por lo que se exhorta a la Administración de la CCSS para que tome las medidas necesarias a fin de subsanar dichas prácticas, con mecanismos más eficientes y eficaces en los procesos de aseguramiento.

13 Aprobado por la Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, en el artículo 19 de la sesión número 7082, celebrada el 3 de diciembre de 1996.

14 Expediente N° 272585-2018 y otros.

15 Expediente N° 272585-2018 y otros.

B. Acceso a la seguridad social en personas menores de edad en circunstancias especiales.

La Defensoría ha insistido reiteradamente, ante las autoridades de la CCSS sobre la urgencia de realizar los ajustes normativos correspondientes, con el fin de garantizar el derecho a la seguridad social de niños, niñas y adolescentes que se encuentran en circunstancias especiales o en vulnerabilidad. Tal es el caso de personas menores de edad extranjeras que carecen de documentos de identidad, y cuyos padres mantienen deudas con esa institución vinculadas a seguros voluntarios o de trabajador independiente, y otros que no cuentan del todo con un seguro de salud.

Cabe subrayar que, según las investigaciones realizadas por la Defensoría, los dos últimos ejemplos obedecen generalmente a cambios o dificultades en la situación socio-económica de las familias, que impiden a los padres, madres o responsables, continuar con el pago de las cuotas o del todo adquirir un seguro.

La recomendación se ha emitido en el marco de múltiples investigaciones por denuncias que se vienen presentando desde el año 2014 contra distintas dependencias de la CCSS. Aunque en muchos de los casos no se negó la atención médica de emergencia, ésta sí generó una factura de cobro por los servicios prestados, lo cual no solo agrava la realidad financiera de las familias, sino que, en no pocas ocasiones, las inhibe de regresar al centro de salud para el seguimiento y control del padecimiento o para la atención de un nuevo quebranto de salud de sus hijos o hijas.

A pesar de las diversas gestiones realizadas por la Defensoría, dicha recomendación sigue pendiente de cumplimiento y, por tanto, persiste la violación de derechos en la práctica, ello en perjuicio de un sector de la población menor de edad del país. Recientemente se solicitó a la Dirección de Coberturas de la CCSS la remisión del

Manual de Normas y Procedimientos del Seguro por el Estado que, según se conoció, está en proceso de revisión por parte de dicha institución, con el propósito de realizar los aportes pertinentes a la luz de los derechos humanos de las personas menores de edad.

C. Acceso de las personas migrantes a la seguridad social.

La Defensoría reconoce la importancia del acceso a la seguridad social para las personas migrantes, no solamente por un tema de derechos humanos, sino que además por un tema de interés público-salud pública- en protección de los habitantes que ya estaban en el territorio nacional y los nuevos habitantes.

La Defensoría mantiene en seguimiento el proceso de reforma del Manual de Adscripción y Beneficio Familiar¹⁶, en procura de que se establezcan requisitos y trámites que posibiliten la inclusión de las personas migrantes y refugiadas en la seguridad social. La Sub área de Normalización y Regulación Técnica de la CCSS propone derogarlo y emitir un «Reglamento de Protección Familiar», el cual será sometido a revisión de la Defensoría.

Adicionalmente, la Defensoría sostiene que debe eliminarse el requisito de aseguramiento ininterrumpido a efecto de tramitar la renovación de la condición migratoria, para que no exista ningún impedimento a la renovación. Esto, porque muchas personas enfrentan dificultades cuando pasan de una modalidad de aseguramiento a otra, o cuando por dificultades económicas o pérdida del trabajo transcurre un par de meses en que no se encuentran registradas en ninguna modalidad.

D. Dilación excluyente en las solicitudes de pensión del Régimen No Contributivo (RNC).

¹⁶ La denuncia principal se tramitó en el expediente N° 174005-2014.

El Estado ha tenido grandes deficiencias en proveer las pensiones del RNC. La DHR ha recibido numerosas quejas por dilación en la resolución de las solicitudes de pensión del RNC. En respuesta a las investigaciones, la administración argumenta que ha habido un aumento de la demanda frente la oferta real y que el otorgamiento está sujeto a las metas del Plan Nacional de Desarrollo (PND).

Desde principios del 2019 se suspendió el otorgamiento de nuevas pensiones por falta de presupuesto y la definición de nuevas metas del PND, solo se otorgaron pensiones por reasignación, sustitución por muerte o cancelación. Se ha evidenciado, además, que los plazos de respuesta en múltiples casos exceden el año y medio; debido en parte a la cantidad insuficiente de personal y a dos trámites específicos que retrasan la resolución de las solicitudes: la valoración médica del Área de Salud y el análisis de la Comisión Médica Calificadora del Estado de Invalidez.

Otra debilidad del método es la utilización del Sistema Nacional de Información de Beneficiario Único del Estado (SINIRUBE) como herramienta para determinar el nivel de pobreza. El SINIRUBE presenta serias discrepancias con los estudios socioeconómicos de las trabajadoras sociales de las sucursales o del IMAS; sin embargo, para efectos del rechazo u otorgamiento de los beneficios prevalece la información o calificación del SINIRUBE, lo que obliga a las personas a presentar apelaciones que retardan aún más la expectativa de recibir el beneficio.

La Defensoría reconoce el esfuerzo para desarrollar una herramienta digital que determine el nivel de pobreza como el SINIRUBE, sin embargo, recomienda que el sistema tenga los datos necesarios y que sea calibrado para que sea una herramienta eficaz y eficiente en beneficio de los y las habitantes.

Actualmente la Defensoría trabaja en una investigación estructural¹⁷ del RNC para impulsar un cambio de enfoque en la Administración hacia la población solicitante del beneficio, de conformidad con los derechos económicos, sociales y culturales suscritos por el Estado costarricense.

2.3.4 Acceso a la atención en salud

El Estado costarricense garantiza la accesibilidad, aceptabilidad y calidad en los establecimientos, bienes y servicios públicos de salud con el propósito de garantizar y proteger el pleno disfrute del derecho a la salud. No obstante, el sistema de salud tiene importantes retos que repercuten en el servicio que reciben los y las habitantes. Por lo tanto, es necesario promover nuevas formas y mecanismos para garantizar lo estipulado por ley; especialmente considerando los desafíos que conlleva una población cada vez más adulta, el surgimiento de nuevas patologías e incremento de otras, así como la presencia de factores ambientales de impacto en la salud de la población.

A. Las listas de espera en la CCSS.

“Los plazos de espera irracionales y desproporcionados para una cita de valoración por parte de un especialista, un examen médico o una intervención quirúrgica, son todavía lo usual para un importante porcentaje de las personas”. (DHR, 2019)

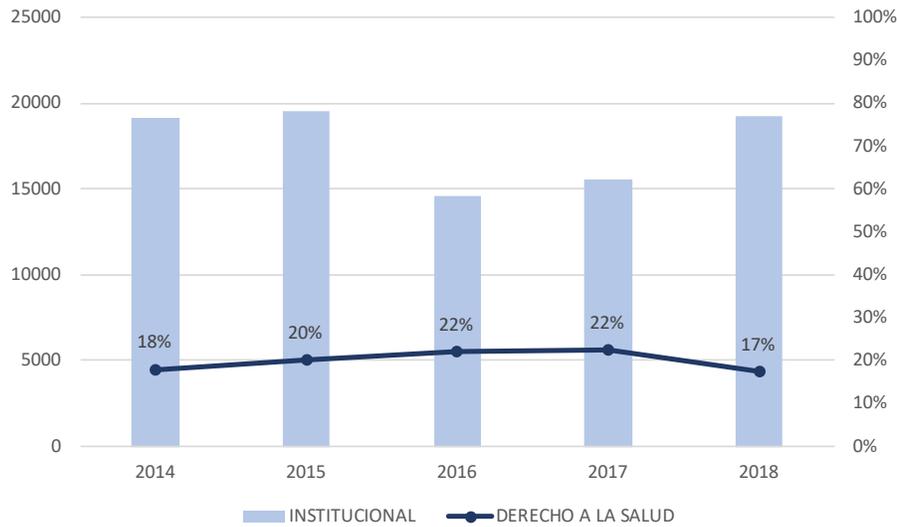
La Defensoría de los Habitantes, a través de los años, ha dado seguimiento a las estrategias que la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) implementa para disminuir las listas de espera, emitiendo criterios para que su gestión se realice bajo un enfoque basado en derechos humanos.

La Defensoría ha manifestado ante diferentes instancias, que este es un tema de preocupación y ocupación institucional. Debe agregarse la falta información oportuna

17 Expediente N° 272585-2017 y otros.

Gráfico 2.2

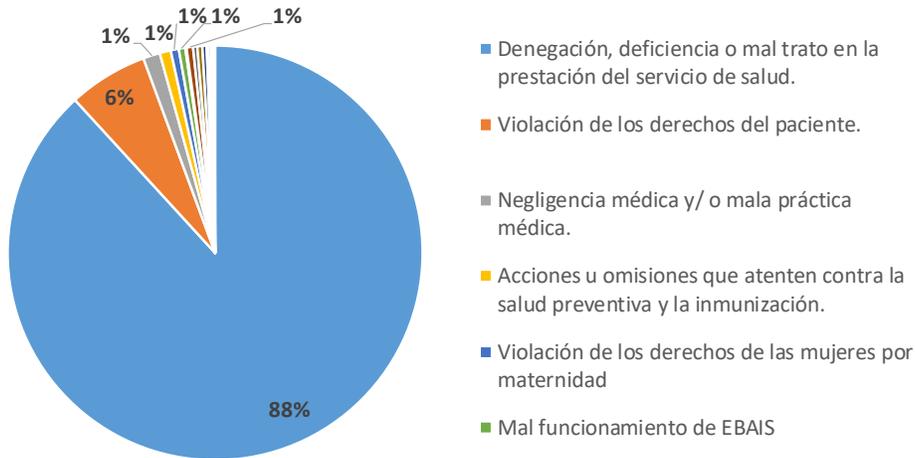
Comportamiento porcentual de lo que representa el Derecho de la Salud en relación al total de Solicitudes de Intervención recibidas por la Defensoría en los últimos cinco años. ^{\1}



Fuente: DHR, Dirección de Planificación Institucional, Sistema de Gestión Documental
^{\1}Del análisis se eliminaron los datos de Privados y En Blanco

Gráfico 2.3

Distribución porcentual de las solicitudes de intervención recibidas relativas a los Hechos Violatorios que integran el Derecho a la Salud. ^{\2}



Fuente: DHR, Dirección de Planificación Institucional, Sistema de Gestión Documental
^{\2}Del análisis se eliminaron los datos de Privados y En Blanco

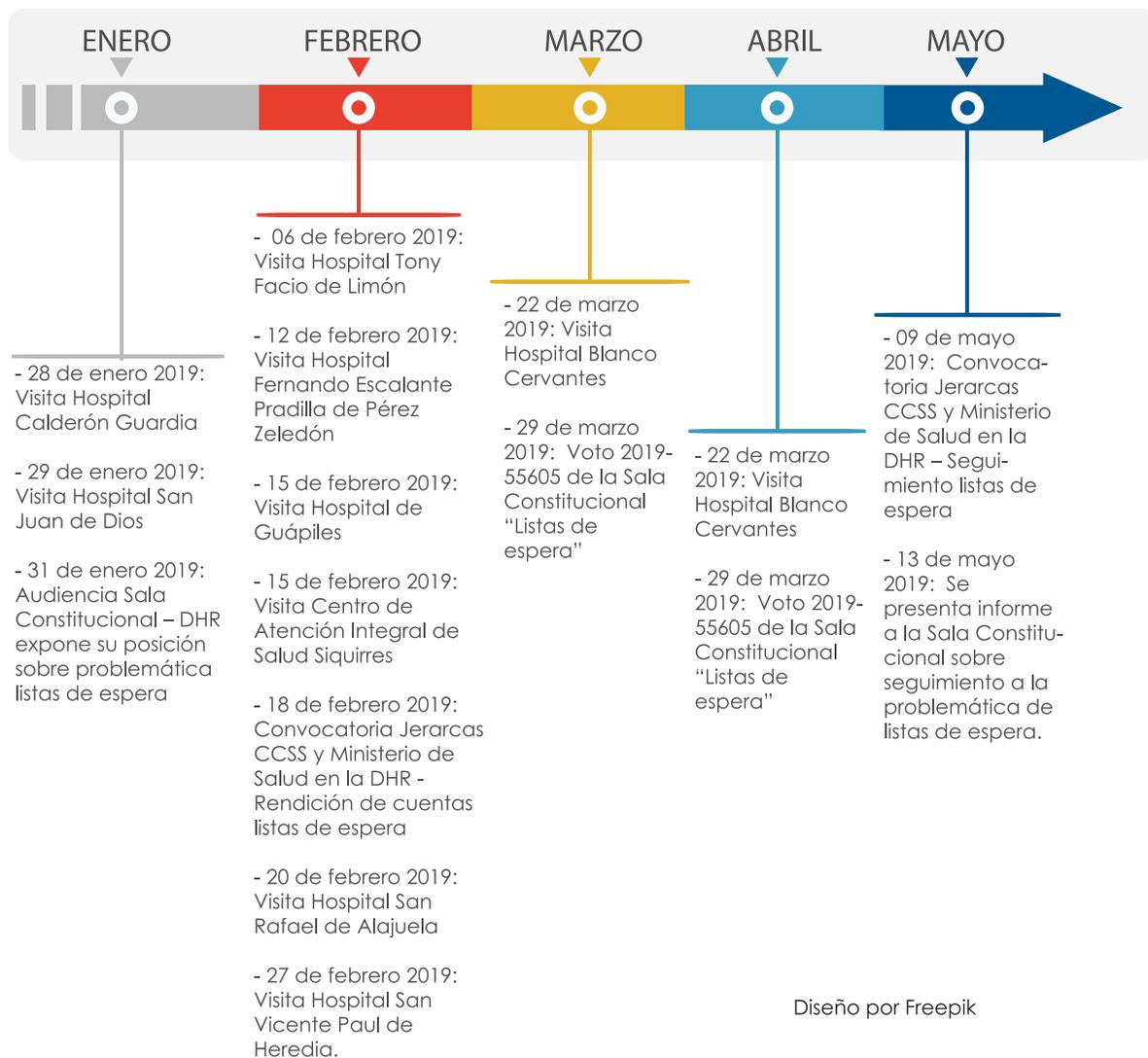
tuna y adecuada por parte del personal responsable en el centro hospitalario, de la fecha en que se les atenderá, el porqué del plazo de espera o las implicaciones de esa tardanza, en su salud.

Como parte de la labor de seguimiento a esta problemática, en febrero del 2019, se convocó a las autoridades de la CCSS y del Ministerio de Salud (MS) con el fin de lograr acuerdos importantes en la materia -a

ser presentados ante la Defensoría en un plazo de seis meses- relativos a la realización de un diagnóstico, así como una estrategia para su mejor abordaje en el corto, mediano y largo plazo, considerando la atención de grupos vulnerables, entre ellos los adultos mayores. El MS particularmente se comprometió a ejercer su rol rector en la materia como ente fiscalizador.

Figura 2.12

Principales acciones efectuadas por la Defensoría de la estrategia de seguimiento en materia de acceso a la salud y listas de espera.



A continuación, se incorpora una línea de tiempo donde se detallan las principales acciones efectuadas por la Defensoría de los Habitantes durante el 2019 como parte de la estrategia de seguimiento en materia de acceso a la salud y listas de espera.

1) Formación, dotación y distribución de especialistas médicos en el país.¹⁸ La Defensoría realizó una investigación de oficio en la que se identifica la carencia de especialistas como un factor de gran incidencia sobre los plazos irracionales o desproporcionados de las listas de espera en

la CCSS; así definido en el Informe Especial de la CCSS, elaborado en el 2012.

A partir de los hallazgos de la investigación, se giraron recomendaciones a la CCSS para una actualización oportuna de los estudios de "Determinación de Necesidades de Médicos Especialistas"; dar prioridad a la distribución de especialistas en el primer nivel de atención, visualizando necesidades en medicina familiar o comunitaria. Es medular revisar el "Acuerdo de huelga de residentes del año 2010", para identificar una solución jurídica que permita ajustar el monto de la retribución de los residentes, de forma que responda en la realidad al

¹⁸ Solicitud de intervención N° 246325-2017.

monto que determinen los estudios de costos de campos clínicos; debe replantearse la “forma de distribución de campos clínicos”, a partir de la incorporación de las universidades privadas en la formación de especialistas; tiene que efectuarse un estudio sobre la posible “Regionalización de la formación del recurso humano”.

Se recomendó desarrollar y aprobar normativa que regule el funcionamiento de la Comisión de Distribución de Especialistas, para que garantice transparencia y rigurosidad en el procedimiento.

Y al Ministerio de Salud, como ente rector en materia de salud, se le recomendó elaborar políticas públicas y sus respectivas acciones para la formación, dotación y distribución de especialistas médicos, tomando como base las estrategias desarrolladas por la OPS en recursos humanos para el acceso universal a la salud, incorporando a todos los actores en el proceso y a la Defensoría como observadora. Debe hacer un estudio sobre las necesidades país de especialidades médicas, coordinado con los prestadores de servicios de salud públicos y privados.

2) Solución al problema de falta de quirófanos: el caso del Hospital México (HM).¹⁹

En el 2014, los quince quirófanos del HM fueron cerrados por un fallo eléctrico que paralizó su funcionamiento. Desde ese momento, el Hospital ha estado enfrentando crisis que ha sido asumida con medidas que a la fecha no son definitivas, ya que los proyectos que determinarían este estado, siguen en trámite. Esta situación fue denunciada ante la Defensoría por el Sindicato de Médicos Especialistas (SINAME), por lo que se procedió a la apertura de una investigación de oficio.

El proyecto de quirófanos provisionales, recuperación y áreas de hospitalización conocido como 5/30, fue inaugurado el día 28 de febrero del 2019. Los quirófanos de oftalmología se entregaron el 05 de

julio del 2018, sin embargo, el proyecto de remodelación de dos quirófanos a ser ubicados en el Servicios de Emergencia se dejó sin efecto ante la imposibilidad de cumplir con los requerimientos definidos por el Ministerio de Salud. Queda pendiente la conclusión de dos proyectos que serían: la Torre Quirúrgica con 21 quirófanos totalmente equipados, incluyendo la interconexión con el edificio de hospitalización existente y demás de salones de cuidados intensivos; y la contratación de quirófanos en establecimientos de salud privados ya autorizada por la Contraloría General de la República, la cual está en la etapa de revisión del contrato por parte de la Dirección Jurídica del Hospital.

La Defensoría giró recomendaciones a las autoridades del Hospital México, para dar seguimiento a los dos proyectos pendientes de ejecución, garantizando una mejora en el servicio quirúrgico que debe brindarse a la población, lo cual, es un impacto positivo en las listas de espera.

B. Deudas de carácter internacional en salud de las mujeres

1) La violencia obstétrica: un maltrato persistente en las maternidades. El 02 junio de 2015, la Defensoría emitió un informe con recomendaciones a las autoridades de la CCSS²⁰, sobre las denuncias de violencia obstétrica interpuestas por mujeres que acudieron a hospitales públicos con ocasión del pre parto, parto y post parto.

En seguimiento a las recomendaciones, se han constatado avances importantes²¹, como la asignación de casi dos mil millones de colones para la readecuación de las salas de maternidad; mejoramiento de infraestructura en salas de maternidad y cirugía, compras de equipos como doplex y ultrasonidos fetales así como mobiliario; se mejoró la dotación del recurso humano necesario que responda a las necesida-

²⁰ Oficio N° 05142-2015 DHR

²¹ Ver Informes Anuales de la DHR de los Habitantes de los años 2015-2016, 2016-2017 y 2017-2018. www.dhr.go.cr

¹⁹ Solicitud de intervención N° 268495-2018.

des de la población, especialmente en el Hospital Tony Facio de Limón, con lo cual disminuyeron los traslados de mujeres para el parto hacia San José; se revisó y actualizó la Guía de Atención Integral a las Mujeres, Niños y Niñas, norma técnica de embarazo y otras.

Se realizaron actividades de capacitación y sensibilización al personal de salud en varios hospitales del país, para que conozcan y respeten los derechos humanos de las mujeres antes, durante y después del parto.

A partir de las aproximadamente 20 denuncias más recibidas en los últimos dos años, las autoridades hospitalarias de las maternidades públicas del país, justificaron la actuación del personal de salud denunciado, atendiendo el criterio médico. Sin embargo, en sus informes no hacen referencia a las acciones de maltrato; procedimientos dolorosos sin anestesia, violación al derecho del acompañamiento y otras, cuyas denuncias no son investigadas y las pocas que sí, no derivan en sanciones, solamente se conoce de una sanción de suspensión sin goce de salario por dos días²².

En atención a estas denuncias, en el 2018 se emitieron nuevas recomendaciones²³ dirigidas a las autoridades de la CCSS, reiterando la necesidad de continuar con las actividades de capacitación y sensibilización en normativa institucional, nacional e internacional de los derechos humanos de las mujeres, así como investigar las denuncias mediante la apertura de procedimientos administrativos disciplinarios formales, para no favorecer la impunidad de estas conductas.

22 Solicitud de intervención N° 251309-2017 SI, en la cual el denunciante indicó que, a su esposa, la enfermera obstetra la dejó sola en el momento del parto, por lo que el niño cayó al piso al nacer, de lo que fue testigo al entrar a sala de partos, cuando el niño se encontraba aún en el piso sostenido del cordón umbilical.

23 Oficio N° 14481-2018 DHR del 16 de noviembre de 2018, solicitud de intervención N° 259480-2018 SI.

Además, se han visitado -en los últimos dos años aproximadamente- 20 maternidades del país, donde se realizaron reuniones con autoridades hospitalarias pertinentes, a quienes se ha puesto en conocimiento de las deficiencias y carencias encontradas durante la visita. Se hicieron entrevistas a las usuarias de los servicios de maternidad para conocer el trato y atención brindada.

Se dictaminó el proyecto de "Ley para Proteger a la Mujer Embarazada y Sancionar la Violencia Obstétrica, expediente legislativo N° 19.537" donde se indicó que, pese a que el proyecto requiere de un profundo análisis y trabajo interdisciplinario para mejorarlo, es una iniciativa que busca proteger los derechos de las mujeres, niños y niñas antes, durante y después del parto para erradicar la violencia obstétrica de las salas de maternidad de nuestro país.

2) Norma de aborto terapéutico: Todas las mujeres tienen derecho a que se respete y garantice su salud y su vida, tienen derecho a no morir como consecuencia del embarazo o del parto. Los derechos reproductivos deben ser ejercidos libres de discriminación y violencia y el Estado debe garantizar el acceso a servicios médicos oportunos y de calidad, al avance tecnológico y científico, a la información basada en la evidencia y a brindar el consentimiento informado.

En Costa Rica el aborto no punible²⁴, es un recurso existente para salvar la vida de las mujeres cuando las complicaciones de salud representen un riesgo de muerte y éstos no puedan ser solventados por la tecnología, conocimiento y desarrollo médico. La Defensoría rindió informe con recomendaciones²⁵ sobre dos casos de denegación de la aplicación del artículo 121 en embarazos con malformaciones incompatibles con la vida extrauterina.

24 Regulado en el artículo 121 del Código Penal.

25 Oficio No. 15323-2018-DHR del 10 de diciembre de 2018

Previamente se conoció la ausencia de una guía o protocolo para la atención de la interrupción terapéutica del embarazo en la CCSS.²⁶

“La Defensoría realizó el Informe Alternativo ante el Comité de CEDAW, planteando el incumplimiento sistemático de las obligaciones en materia de derechos sexuales y reproductivos por parte del Estado Costarricense y se indicó expresamente que, a la fecha, no se ha demostrado una intención verificable de cumplimiento a las recomendaciones relativas a este tema. Las recomendaciones CEDAW serán supervisadas en el 2019”. (DHR, 2019)

La Defensoría ha instado a las autoridades del Ministerio de Salud a proceder con la aprobación de la “Norma Técnica” para la implementación del aborto impune, informándose que se encuentra en las últimas fases para su aprobación y publicación. También se recomendó a la CCSS elaborar un protocolo de atención para las mujeres que llevan embarazos con malformaciones fetales incompatibles con la vida extrauterina, para que reciban una atención integral e información completa, basada en la evidencia, y atención psicológica o psiquiátrica según sea el caso, como parte de la atención en consulta prenatal. Se continuará exigiendo a las autoridades su cumplimiento.

3) Fertilización in vitro (FIV). En el año 2010, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) consideró que el dictado de la resolución N° 2306-2000 de la Sala Constitucional de Costa Rica que prohibió la fertilización in vitro (FIV) en el país, violó los artículos 11.2, 17.2 y 24 en relación

²⁶ Destacan en la materia a nivel internacional, los informes del Comité de la CEDAW, del Comité de los Derechos del Niño, del Comité de Derechos Humanos, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) y la Relatoría Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, la recomendación de garantizar la protección de la vida y la salud de las mujeres y aprobar directrices, protocolos o normas técnicas para garantizar el acceso al aborto terapéutico.

con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Con base en ello, recomendó al Estado levantar la prohibición, garantizar el acceso a la técnica y reparar material y moralmente a las víctimas.

Ante el incumplimiento del Estado Costarricense, la CIDH procedió a elevar el asunto ante la Corte Interamericana (Corte IDH), quien declaró la responsabilidad estatal en materia de derechos sexuales y reproductivos, a través de la sentencia del Caso Artavia Murillo vs. Costa Rica (Caso FIV) en el año 2012. Una vez emitida esta sentencia, la DHR ha presentado tres informes de seguimiento al cumplimiento de la sentencia, ante la Corte IDH en los años 2013, 2015 y 2016.

En este seguimiento, se ha dado cuenta de que se emitió la Norma para Establecimientos de Salud que realizan la Técnica de Reproducción Asistida de Fecundación In Vitro y Transferencia Embrionaria (FIV) N° 39616-S, mediante la cual se autorizó la práctica de la técnica en el sector público y privado. Ello permitió que se ofreciera el servicio en establecimientos privados, en tanto no se había iniciado el proceso para garantizar la atención en los servicios de salud públicos y en marzo de 2017, se dio el primer nacimiento a partir de la aplicación de la técnica.

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; así como el Protocolo Clínico de Alta Complejidad que se aplicaría una vez construido y equipado el centro. 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 Carit Eva. Según se informó, una vez inaugurado en el mes de junio de 2019, la unidad podrá atender un aproximado

de 178 pacientes por año, lo cual significa, de dos a tres pacientes diariamente.

“Después de una prohibición vigente por casi veinte años, este año podría efectuarse la primera fertilización in vitro en los servicios públicos de salud. La Defensoría continuará el seguimiento respectivo y estará atenta a que la inversión que se realizó posibilite un eficaz funcionamiento de la nueva unidad, particularmente que el modelo del laboratorio in vitro se ajuste a los estándares internacionales; que los criterios de selección de las mujeres/ parejas así como la cantidad de personas que inicialmente serán atendidas en dicha Unidad, posibiliten un modelo inclusivo y universal de acceso al servicio y que la Unidad, efectivamente inicie la prestación del servicio en el mes de junio de 2019”. (DHR, 2019)

C. Acceso a la atención en salud de otros grupos vulnerables

1) Acceso a la atención en salud de la población privada de libertad. Se realizó una investigación²⁷ sobre la prestación de los servicios de salud en el sistema penitenciario nacional y las constataciones permitieron concluir que existen claras carencias en materia de capacidad de gestión y recurso humano; equipamiento, problemas organizativos, capacidades gerenciales, deficiencias de control técnico y operativo que determinan insuficiencia y limitaciones para el disfrute del derecho a la salud por parte de la población privada de libertad en los centros penitenciarios del país.

Es prioritaria la creación y ejecución de un “Modelo de Atención en Salud” centrado en la persona privada de libertad y sus necesidades, como sujeto de derechos y obligaciones. Para ello, es necesario aplicar un enfoque de derechos humanos, visión integral y estructural, con su respectivo plan de trabajo, de manera que refleje la satisfacción de los derechos de esta población en su condición de pacientes.

Dicho modelo de atención debe incorporar procedimientos/protocolos uniformes en todo el sistema penitenciario para los diferentes procesos de atención, entre ellos: asignación y reprogramación de citas en la CCSS, referencias y contra referencias, medicamentos, valoración inicial de ingreso al sistema, atención en salud fuera de jornada ordinaria, coordinaciones con la CCSS; condiciones adecuadas para los procesos de recuperación de pacientes privados de libertad post-quirúrgicos. Lo anterior junto con un plan de gestión en los servicios médicos de salud de los centros penitenciarios, que proyecte las necesidades y soluciones al corto, mediano y largo plazo, e incorporar todos estos procedimientos, registros, programas y protocolos en un sistema informatizado.

Se deben implementar programas de capacitación del personal de salud y policía penitenciaria en derechos humanos, derechos de las personas pacientes y temas de empatía y sensibilización. Por último, se recomienda fortalecer la gestión de la gerencia de servicios de salud, orientando sus recursos hacia una coordinación efectiva, constante, oportuna e integral por parte de Jefatura Nacional de Servicios Médicos, enfermería y farmacia del Ministerio de Justicia, para que haya logros en supervi-

“A partir de la incorporación de las Sedes Regionales de la Defensoría en la atención de denuncias de las personas privadas de libertad, el personal ha conocido de primera mano, las condiciones en que vive esta población y los múltiples desafíos para la efectiva satisfacción de sus necesidades básicas”. (DHR, 2019)

sión técnica, acompañamiento profesional, protocolos de atención, equipamiento y fiscalización operativa.

Se han atendido en el último año aproximadamente 682 denuncias en materia de acceso a la salud de la población privada de libertad en el Centro de Programa Institucional Antonio Bastida de Paz Pérez Zeledón, en el Centro de Programa

²⁷ Oficio N°0075-2019 del 22 de enero del 2019, solicitud de intervención N° 210564-2016

Institucional Calle Real en Liberia, en el Centro de Programa Institucional 26 de Julio Puntarenas, en el Centro de Programa Institucional Carlos Luis Fallas Pococí, en el Centro de Programa Institucional Nelson Mandela San Carlos, en el Centro de Programa Institucional Marcos Garvey Limón y en la Unidad de Atención Integral Pabru Presberi.

2) Acceso a la salud de las personas adultas mayores. Las denuncias por impedimentos para la atención oportuna de la salud constituyen el segundo motivo de queja de esta población. El tiempo de espera para que la referencia a una especialidad médica sea valorada, en algunos casos, alcanza los tres meses, solo para que se les asigne la cita, la cual, a su vez

3) Atención en salud de poblaciones rurales. En el 2018, el 7.5% de las denuncias registradas por las Sedes Regionales de la Defensoría, se indicó como entidad denunciada un hospital.

Las listas de espera son uno de los principales problemas en los hospitales regionales. La tabla anterior muestra los hospitales más denunciados y la principal causa de las listas de espera se identifica con la insuficiencia del recurso humano, en particular de especialidades médicas tales como ortopedia, oftalmología y ginecología. Esto incluso ha justificado la apertura de investigaciones de oficio, como por ejemplo la investigación del Servicio de Ortopedia del Hospital Escalante Pradilla²⁸. Adicionalmente, un 13% del total de

Figura 2.13



Fuente: Informe DFOE-SAF-OS-00001-2019, Contraloría General de la República.

es programada a un plazo de 18 meses a posterioridad, como mínimo. Lo anterior, aunado a los tiempos de espera de las listas para cirugía, que van más allá de todo plazo razonable y la condición etaria de esta población, dejan clara la restricción respecto al acceso al servicio de salud.

“Resulta urgente que la CCSS incorpore la perspectiva etaria y el trato diferenciado a la población mayor en la gestión y prestación de los servicios de salud para lograr su inclusión, en igualdad de condiciones y conforme a los derechos humanos reconocidos. (DHR, 2019)

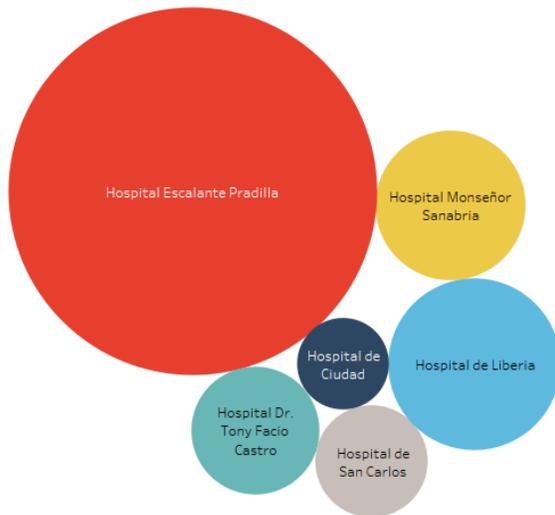
denuncias admitidas en la Dirección de Niñez y Adolescencia durante el período 2018-2019 fueron en la especialidad de ortopedia, correspondiendo a 23 quejas que afectan a niños, niñas y adolescentes entre los 3 y los 17 años.

En materia de niñez y adolescencia, y, a la luz del principio del Interés Superior del Niño, las medidas a ejecutar para la solución de esta problemática obligatoriamente deben partir de planteamientos diferenciados, que consideren su circunstan-

28 Solicitud de intervención N° 273695-2018, actualmente a cargo de la Dirección de Calidad de Vida.

Figura 2.14

Distribución de las denuncias registradas en las Oficinas Regionales en contra de Hospitales Rurales en el 2018



Fuente: Sistema de Gestión Documental DHR

cia particular de persona en proceso de desarrollo y crecimiento. Es fundamental en el proceso de definición de los criterios de priorización, entender que el tiempo de la niñez no se mide igual que el tiempo de una persona adulta y la postergación en la atención de su salud, puede conllevar consecuencias físicas y psicológicas más severas.

La Dirección Médica del Hospital Escalante Pradilla, atribuye la situación principalmente a la falta de recurso humano y limitaciones de infraestructura. Indican que el servicio funciona con la mitad del personal con que contaba antes del 2017, debido al traslado voluntario de médicos especialistas a otros centros de salud de la CCSS. De los tres médicos restantes, solo dos tienen autorización para laborar tiempo extraordinario, por lo que no es posible cubrir guardia todos los días.

Se indica que las instalaciones son las mismas inauguradas hace más de 40 años para atender una población adscrita de 70.000 personas; y a la fecha se atiende una población de adscripción de 175.000 personas, a las que se suma una cantidad similar de pacientes referidos por centros

de salud de la región que no cuentan con la especialidad de ortopedia.

El Hospital Escalante Pradilla cuenta en la actualidad con una nueva infraestructura para el Servicio de Emergencias, el cual fue inaugurado en noviembre del 2017. Este edificio vino a solventar el hacinamiento en el que trabajaban los funcionarios, lo cual fue comprobado por la Defensoría en la visita que realizó al Hospital, en marzo del 2019.

La apertura de este edificio le permitió una mayor capacidad resolutive al Servicio de Emergencias, al aumentarse la cantidad de personal en todos los turnos. Sin embargo, el déficit de especialistas en anestesiología que tiene el Hospital, impide que en ese servicio se puedan realizar cirugías a pesar de que una de las tres salas de shock, cuenta con todos los equipos e implementos necesarios para realizar cirugías. A pesar de la comodidad que brinda el nuevo edificio, la saturación de emergencias sigue siendo básicamente la misma en términos de atención, ya que el nivel de atención primaria no tiene la capacidad para resolver aquellas situaciones, por lo que el Hospital debe acoger también esa demanda.

4) Atención a la salud en procedimientos y casos específicos

a. Procedimientos estéticos y reconstructivos:²⁹ En febrero de 2015, un informe especial sobre la situación de los procedimientos estéticos y reconstructivos, permitió verificar vacíos regulatorios e insuficiente control de esta actividad por las autoridades sanitarias y se recomendó, entre otros aspectos, que el Colegio de Médicos y Cirujanos (CMC) regulara los perfiles profesionales de los médicos, en particular de quienes se dedican a este tipo de procedimientos clínicos: médicos generales, cirujanos estéticos y reconstructivos; y dermatólogos.

29 Solicitud de intervención No. 183401-2015-SI

En el segundo semestre del 2018, ante los hechos de personas fallecidas presumiblemente como consecuencia de participar en procedimientos estéticos y reconstructivos, la Defensoría convocó a representantes del MS, del CMC y de la Asociación de Anestesiólogos, para conformar un grupo de trabajo con el fin de atender este serio problema. Dicho grupo se ha reunido mensualmente desde noviembre de 2018 para coordinar acciones interinstitucionales de regulación y vigilancia de la actividad médica en dichos procedimientos.

Como parte de los esfuerzos de este grupo, se aprobó el Reglamento de Perfiles de Profesionales en Ciencias de la Salud, N° 41541-S del 22 de enero de 2019 que insta a que los Colegios Profesionales deberán contar con los diferentes perfiles profesionales de sus agremiados. La Defensoría manifestó su satisfacción cuando se publicó en el Alcance No. 41 de la Gaceta del 21 de febrero de 2019. Por ello, únicamente los médicos que cumplan con las condiciones y requisitos ahí establecidos, estarán autorizados para realizar dichos procedimientos clínicos.³⁰

El Reglamento para la Aplicación de Procedimientos Estéticos y Cosmetológicos Invasivos, pronto será publicado, luego de que el Ministerio de Salud atienda las objeciones de la agrupación que representa el sector comercial interesado. El Ministerio de Salud, además, desarrollará un programa de publicidad y educación por medios de comunicación, vigilará ofertas del comercio para controlar la publicidad engañosa, hará un mapeo y un barrido de establecimientos, supervisará las prescripciones médicas, hará evaluación por muestreo y realizará

b. Seguimiento al caso de las pacientes con Pompe.³¹ La Defensoría acudió ante

³⁰ El perfil debe ser aprobado por la Asamblea General de Médicos y Cirujanos y, publicado en decreto ejecutivo según el artículo 12 inciso e) de la Ley Orgánica del Colegio de Médicos; aún pendiente.

³¹ Solicitud de intervención No. 190511-2015-SI

la Sala Constitucional en 2016 y 2017, para interponer un recurso de amparo en favor de dos hermanas que padecen una enfermedad que por su baja incidencia a nivel mundial, está clasificada como una enfermedad rara, denominada enfermedad de Pompe. La CCSS se oponía a brindar el medicamento Myozyme, entre otras razones, por su alto costo e impacto en las finanzas de la institución y por alegar insuficiencia de información que acreditara la eficacia y efectividad del tratamiento.

Luego de varios intentos infructuosos ante el tribunal constitucional para que reconociera su derecho al tratamiento con el medicamento referido, dada la ausencia de un médico tratante que sostuviera la necesidad del medicamento, un doctor del Hospital México lo recetó a contrapelo de la reiterada denegatoria por parte del Comité de Farmacoterapia de la CCSS.

El tribunal constitucional, basado en el principio de prevalencia del criterio del médico tratante, declaró con lugar el recurso de amparo interpuesto por la Defensoría, resolución N° 2018-000262 del 16 de enero de 2018. Las habitantes iniciaron el tratamiento médico en mayo de 2018 y de conformidad con la evaluación médica de la CCSS, a la fecha las pacientes han mostrado una notable mejoría en su salud y su calidad de vida al punto que han dejado de emplear el oxígeno auxiliar y los implementos necesarios para su movilidad.

c. Consulta a la población con discapacidad auditiva.³² Un grupo de personas con discapacidad auditiva, denuncia su inconformidad porque la CCSS tiene previsto, por medio de un convenio marco, adquirir y proveer a los usuarios las prótesis auditivas, a partir de una licitación pública sustituyendo el modelo de subsidio. La oposición de más de 150 pacientes indica que el cambio en la modalidad de prestación les limita la opción de elegir el modelo y el proveedor, afectando la inmediatez

³² Solicitud de intervención N° 227913-2016-SI

de la atención y el buen trato dado en las clínicas con el sistema de subsidio.

Al ser requerida a la CCSS la obligación del Estado de participar a esta población en los procesos de toma de decisiones y de la obligación de consultar a las organizaciones de personas con discapacidad respecto a las políticas públicas que les afecten³³, la CCSS manifestó inicialmente que para hacer un procedimiento de licitación pública no se requiere la realización de una consulta a los habitantes.

Luego de diversas gestiones, el pasado mes de marzo, se recibió un comunicado de parte de la Gerencia de Infraestructura y Tecnologías y Gerencia de Logística, en el cual se indica que la CCSS va a iniciar, junto con el apoyo del Consejo Nacional de Personas con Discapacidad (CONAPDIS), un proceso de consulta a las personas con discapacidad auditiva según lo dispone la normativa nacional, sobre la cual la Defensoría ha manifestado su interés de colaborar en dicho proceso.

d. Seguimiento al caso de las válvulas cardíacas Björk-Shiley.³⁴ Una parte importante del trabajo de la Defensoría es el seguimiento a los informes y recomendaciones. En el caso de las válvulas Björk-Shiley, la Defensoría está dándole seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones emitidas en marzo del 2018. A la fecha, se ha verificado que el Hospital México citó a un grupo de pacientes para ser valorados clínicamente, designó un médico de cabecera para su monitoreo local y emitió el carné de identificación solicitado.

Entre las recomendaciones pendientes están: la conformación de una comisión independiente de investigación y la información que los pacientes y sus representantes requieren sobre los potenciales riesgos de ruptura de estas válvulas.

33 Lo anterior de conformidad con la Ley para la Promoción de la Autonomía Personal de las Personas con Discapacidad y Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad.

34 Solicitud de intervención No. 183401-2015-SI

Aún existe una duda razonable acerca del riesgo al que pudieron estar expuestas las personas que recibieron el implante de la válvula cardíaca en cuestión, dada la escasa documentación sobre la certeza de los dispositivos colocados a las y los pacientes. Para la Defensoría las autoridades de la CCSS debieron proceder de conformidad con el "Principio Precautorio"³⁵ ante el contenido de la "Alerta Internacional" y actuar con prudencia y oportunidad para proteger la salud y la vida de las personas implicadas, sin violentar su derecho a la información y el derecho de participar de los beneficios de los acuerdos internacionales.

2.3.5 Inclusión política, social y rural

En la experiencia de la Defensoría, una de las instituciones de las cuales más se reclama una acción efectiva y oportuna para garantizar una mayor inclusión de la población -por ser la principal encargada del combate a la pobreza- es el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS).

Tabla 2.2

Registro de SI, según entidades más denunciadas

ENTIDADES	Total SI	
Instituto Mixto de Ayuda Social	4 039	15,2%
Caja Costarricense de Seguro Social	2 448	9,2%
Ministerio de Educación Pública	1 441	5,4%
Hospital Dr. Fernando Escalante Pradilla	642	2,4%
Municipalidad de Limón	602	2,3%

Elaborado por: Dirección de Oficinas Regionales Sistema de Gestión Documental DHR.

35 El **principio precautorio** o principio de precaución hace referencia al conjunto de medidas de protección que se adoptan ante una situación en la que existe un riesgo, científicamente posible pero incierto, de infligir un daño a la salud pública o al medio ambiente. <https://www.lifeder.com/principio-precautorio/>

Es importante observar que la mayoría de las denuncias al IMAS provienen primordialmente de zonas fuera de la GAM. Donde se recibe el mayor número de denuncias son en las seis oficinas regionales de la Defensoría, y el patrón de comportamiento en el registro de casos de los últimos tres años, acredita que esa tendencia tiende a elevarse, ya que pasó de 2304 solicitudes en el año 2016 a 3765 en el año 2018. Las sedes regionales Brunca y Pacífico Central, con un total trianual de 3920 y 2929 solicitudes respectivamente, fueron las que más atendieron a habitantes que exponían alguna acción irregular u omisión por parte del IMAS.

Se advierte así que la mayoría de denuncias recibidas en las Sedes Regionales de la Defensoría, son planteadas por personas que viven en situación de pobreza, quienes han acudido a una entidad pública que debería apoyarles en la superación de esas condiciones, pero no les atienden o su respuesta es dilatada en el tiempo, y también, personas que ni siquiera saben qué hacer o dónde acudir para requerir esa asistencia; he aquí el fundamento de las acciones que esta institución realiza en esas regiones para el empoderamiento de la población y los esfuerzos por generar conciencia e incidir ante la institucionalidad regional a efectos de que fortalezcan los programas, proyectos e iniciativas que, en general, se establecen para su beneficio.

Existe una gran diferencia entre la región central y las regiones periféricas del país, estas desigualdades regionales traen una peligrosidad. Los resultados de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) del 2018 (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2018), según la medición por ingresos de la línea de pobreza, el 28% de los hogares –en promedio– en las regiones periféricas se encuentra en situación de pobreza, muy por encima del 16.7% de los hogares de la Región Central que viven en esa situación.

Esta medición es consistente con la del Índice de Pobreza Multidimensional que para el conjunto de las regiones periféricas es en promedio 7.8, más del doble que el 3.4 de la Región Central. Otro punto adicional para tener en cuenta es el que la dimensión salud es la segunda de mayor peso (es decir, de las que más carencias reportan los hogares) en el valor de este índice para el conjunto de regiones periféricas, mientras que en la Región Central es la cuarta. Los casos que se reciben con alta en las Sedes Regionales de la Defensoría en materia de salud y con respecto a la labor de la CCSS, tienen que ver con las situaciones y hechos que implican una negativa o mal trato en la prestación de los servicios y, peor aún, una restricción o impedimento para acceder a la seguridad social.

Las desigualdades regionales en el acceso y las oportunidades entre la población nacional pueden crear un terreno fértil para agravios, especialmente cuando se acumulan en múltiples ámbitos, como el económico, el político, y el social (Østby 2008a; Justino 2017). Muchos grupos sociales pueden sentirse excluidos u objetivamente pueden sufrir de exclusión lo cual puede resultar en una movilización social, que puede o no manifestarse en actos de violencia³⁶. Por lo tanto, la Defensoría en su trabajo de prevención recomienda abordar la exclusión y la desigualdad regional como una estrategia de prevención importante.

En el marco del Programa Pobreza y Exclusión, la Defensoría analizó la vivencia de las personas en situación de pobreza de las regiones Huetar Caribe y Pacífico Central³⁷ y entre los hallazgos generales de la Región Huetar Caribe, se indicó que

³⁶ Para una discusión más extensa sobre desigualdades y movilización social ver Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict (2018). <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/28337>

³⁷ Para una amplia referencia de la investigación, puede consultarse el Informe Anual de la Defensoría de los Habitantes 2017—2018.

“(…) se percibe la existencia de un sentimiento de marginación o desencantamiento respecto de las y los gobernantes; y, quien tendría este sentir es particularmente la población afrodescendiente que reside en la región, según se recoge de los aportes obtenidos en las reuniones con algunos de sus representantes.

Este aparente descuido o trato indiferente encontraría su germen en las promesas de obras y proyectos de desarrollo que no han sido cumplidos.” (Defensoría de los Habitantes de la República, 2018). El Informe del Programa Estado de la Nación del 2018 presenta una “mirada profunda” de la Región Huetar Caribe, e indica que, de cara a los proyectos de inversión y desarrollo previstos para la región, la población señala que:

“(…) considera que los proyectos no se ejecutarán y que, si se concretan, no brindarán oportunidades a la población local. Achacan los problemas, sobre todo, al abandono desde el Gobierno Central. (...)” (El resaltado es propio) (Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, 2018).

De igual manera, la inclusión real está limitada por la falta de planificación y elaboración de las políticas públicas con una perspectiva que, si bien atiende a las condiciones y necesidades a nivel nacional, incorpore con justicia las particularidades de cada región.³⁸

La situación particular que se presenta en la Región Huetar Caribe, no debe ser motivo para que se cuestione o prescinda de los beneficios y facilidades que supone la participación ciudadana activa en la

³⁸ Esta cuestión también fue abordada en el Informe Estado de la Nación 2018: “La debilidad institucional es un rasgo que la región Huetar Caribe comparte con el resto del país, caracterizada por una **oferta estándar que no se adapta a las particularidades de cada territorio.**” (El destacado no es del original.) (Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, 2018).

formulación y ejecución de las políticas, proyectos o programas cuyo propósito sea promover su desarrollo, el mejoramiento de su calidad de vida y el ejercicio pleno de sus derechos.

En esa línea de acción, cada año, la Defensoría ejecuta acciones individuales y en coordinación con otras instituciones u organizaciones, ofreciendo espacios e instrumentos para la concienciación del funcionariado público a este respecto, de modo que aprovechen y exijan los espacios y oportunidades en los que sus inquietudes y necesidades sean consideradas dentro de los procesos de toma de decisión pública, especialmente en las regiones periféricas del país, en donde es más necesaria la intervención de la institucionalidad pública.

Al considerar cada uno de los esfuerzos por garantizar el acceso de los servicios que brinda la Defensoría y tras constatar que el 53,87% (14 337) del total de solicitudes de intervención registradas en el 2018 fueron planteadas ante las sedes regionales, se debe reconocer que la apuesta institucional por la regionalización es un factor clave para la defensa y promoción de los derechos humanos de todas las y los habitantes del país. Por ello, es de gran relevancia destacar las acciones desarrolladas durante 2018 en el marco de la elaboración del Plan Estratégico Institucional 2019-2023,³⁹ aprobado mediante acuerdo N° 2197-DH del 31 de enero de 2019, donde se logró la inclusión de un objetivo estratégico específico y las respectivas metas, para la consolidación del proceso de regionalización de la Defensoría.

Para garantizar la inclusión social en las regiones, durante el 2018 la Defensoría implementó varias acciones y procesos específicos; como por ejemplo promover la inclusión de las personas con discapacidad en San Isidro de El General.

³⁹ El cual está disponible en el sitio oficial en internet de la DHR de los Habitantes, www.dhr.go.cr

Conforme se indicó,⁴⁰ el equipo de trabajo de la Sede Regional Brunca ha venido desarrollando acciones en conjunto con la Municipalidad de Pérez Zeledón, Ministerio de Salud, CONAPDIS, Centro de Vida Independiente de Pérez Zeledón y Asociación Inclusiva Laboral, a efectos de brindar a estas personas el conocimiento en la defensa de sus derechos.

Todo ello, con un enfoque de derechos humanos, específicamente en el impulso de la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad en aplicación de las reglas y valores de inclusión y transversalidad efectiva, a través de la coordinación interinstitucional según sus características y necesidades específicas, con el ideal de expandir la protección especial de ese segmento de la población.

Por otra parte, la Defensoría en alianza con el Instituto Humanista para la Cooperación de los Países Bajos (HIVOS) han dado continuidad al desarrollo de un proyecto en Puntarenas iniciado en el 2017 que, entre otros, ha favorecido la conformación de la Asociación de Diversidad de Género de Puntarenas, integrada por población LGBTI, a partir del trabajo realizado en promoción y divulgación de sus derechos (particularmente personas trans), y también se ha capacitado a funcionariado público de la región, para promover una mejora en la prestación de los servicios.

Paralelo al apoyo para la integración de este grupo, también se trabajó en la conformación de la Red de Personas Usuarias de los Servicios Públicos de Puntarenas, a la cual se han incorporado personas con discapacidad, trabajadoras sexuales, personas adultas mayores y la población LGBTI. La labor realizada ha propiciado el empoderamiento de la población en general, lo cual ha incidido en que acudan más a solicitar los servicios de la institucionalidad, incluida la DHR a través de la Sede Regional.

40 Ver Informe Anual de la DHR de los Habitantes 2016—2017.

Otro programa que se ejecuta desde el 2017, denominado Programa de Capacitación sobre Derechos Humanos y Multiculturalidad, tiene el propósito de contribuir a que las personas, particularmente las y los funcionarios del sector público en general, y de manera prioritaria del MEP, desarrollen capacidades y habilidades para que, de frente a la responsabilidad del Estado de impulsar políticas públicas para erradicar las distintas formas de discriminación, sea por razones de procedencia étnica o de cualquier otra índole.

La presencia del racismo en los centros de trabajo y de enseñanza es un tema que debe ser abordado con la seriedad e importancia que exige, en especial por parte del sector educación, dadas las competencias y responsabilidades en la formación de las personas. Este programa surge del trabajo sistemático efectuado por la Defensoría en la Región Huetar Caribe en la última década, especialmente con personas afrodescendientes, cuyo diálogo social se ha materializado, entre otros, en la construcción de una agenda institucional de intervención –para propiciar respuestas y soluciones oportunas y efectivas a sus necesidades– denominada “Agenda Afro”.

En esta línea, el trabajo impulsado durante estos años también ha permitido el fortalecimiento de alianzas estratégicas para la coordinación de acciones, optimizando los esfuerzos y maximizando su impacto. Así, surge la iniciativa de conformar una comisión de trabajo denominada “Comisión Nacional de Estudios Afrocostarricenses”, integrada por la Universidad de Costa Rica, la Defensoría de los Habitantes, el Sr. Quince Duncan como representante y líder de la comunidad afrodescendiente, la Organización Internacional para las Migraciones y el Colegio de Licenciados y Profesores, en el marco de la cual se formuló y ejecuta un curso presencial de 40 horas denominado “Hacia la construcción de Centros Educativos Libres de Discriminación Racial”.

El objetivo de este curso es generar las condiciones necesarias para contribuir en la detección y prevención de actos de discriminación, así como garantizar el derecho a la educación y a la prestación de otros servicios públicos en condiciones de igualdad y equidad.

En el 2018 se impartieron seis de los cursos antes mencionados con personal del MEP en Liberia, Cañas, Alajuela, Parrita, Aguirre, Puriscal, Upala y Guatuso; al tiempo que se realizaron procesos de promoción de derechos en materia de interculturalidad y racismo con personal del Servicio Civil, del Ministerio de Hacienda y con población del territorio indígena de Altamira, en respuesta a una solicitud de intervención recibida a través de la Sede Regional Sur de la Defensoría. En total, se logró llegar a 192 personas con el desarrollo de estos cursos y procesos de promoción de derechos.

Precisamente, con ocasión del desarrollo de este curso, se evidenció la necesidad de contar con instrumentos de intervención para prevenir, atender y erradicar las prácticas de discriminación y racismo dentro de los centros educativos, por lo que se construyó un protocolo que, se espera, se constituya en el instrumento que permita al personal de los centros educativos detectar y abordar las denuncias por discriminación racial y, garantizar el derecho a la igualdad, libertad, dignidad y no discriminación de la población estudiantil. Este Protocolo está en la fase de edición y aprobación final y pronto será presentado a las autoridades del MEP, con la expectativa de que sea institucionalizado y se ordene su aplicación obligatoria en los centros educativos.

2.3.6 Proyectos de Investigación del Programa Pobreza y Exclusión 2018-2019

El Programa de Pobreza y Exclusión tiene como característica la continuidad de las investigaciones. Esta implica que los hallazgos obtenidos en la primera gene-

ración de proyectos dieron sustento a nuevas intervenciones que se desarrollaron durante el período 2018-2019 incluyendo: Prospectiva de la sostenibilidad del Régimen No Contributivo (RNC), Derecho al Cuido y Corresponsabilidad Social, un estudio exploratorio y el Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD) como mecanismo para el combate a la pobreza.

A. Prospectiva de la sostenibilidad del Régimen No Contributivo (RNC).

La Defensoría, en reiteradas ocasiones se ha pronunciado sobre diversas situaciones que afectan el desempeño del programa de Régimen no Contributivo de Pensiones, lo cual ha llevado a la Defensoría a emitir recomendaciones para ajustar la gestión del RNC a los principios de eficiencia y eficacia que rigen el actuar de la Administración Pública. No obstante, persisten algunos problemas, y a la surgen nuevos retos, como el envejecimiento de la población o el déficit fiscal, que golpean directamente la sostenibilidad de ese régimen de pensiones.

Estos retos fueron evidenciados en los estudios del Programa del período 2017-2018. Por ello, para el período 2018-2019 se diseñó un estudio que tiene como objetivo hacer un análisis exhaustivo del RNC con un enfoque de derechos humanos, de cara a los desafíos de sostenibilidad que enfrenta, con la finalidad de identificar y proponer los cambios que se requieran para que el Estado costarricense garantice la protección social efectiva de la población beneficiaria, específicamente, la población adulta mayor en condición de pobreza.

B. Derecho al cuidado y corresponsabilidad social: un estudio exploratorio.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Hogares 2018, el porcentaje de hogares en pobreza⁴¹ con jefatura femenina es de casi un 48%, mientras que en los hogares no pobres ese porcentaje es de un 40%.

41 Medida por línea de pobreza.

Asimismo, en la investigación sobre Puente al Desarrollo descrita antes, el trabajo de campo puso en evidencia cómo las obligaciones de cuidado que socialmente se atribuyen a las mujeres, y en particular a las mujeres en situación de pobreza, sean o no jefas de hogar, les impiden aprovechar oportunidades de capacitación o empleo.

Por otro lado, existe un vacío institucional en cuanto a las condiciones de las mujeres cuidadoras y el impacto de las labores de cuidado, ya no sólo en los ámbitos educativo y laboral, sino en su condición de personas.

Por ello, se diseñó un estudio exploratorio con la finalidad de construir, desde los derechos humanos, dos conceptos esenciales a partir de los cuales, en futuros proyectos, se podrán evaluar los vacíos y retos que tiene el sistema de protección social costarricense para garantizar a las mujeres en condición de pobreza el acceso a oportunidades reales de superación o impedir que caigan en dicha condición. Esos conceptos son:

Derecho al cuidado: Derecho a recibir atención o apoyos adecuados y sostenibles para satisfacer necesidades físicas, emocionales o intelectuales, que garanticen el desarrollo integral, potencialidades y calidad de vida de las personas, sin violencia ni discriminación en corresponsabilidad social.⁴²

42 En materia de los derechos de niños, niñas y adolescentes, la Convención de los Derechos del Niño establece la obligación de los Estados parte de brindar asistencia a las familias en lo que respecta al cuidado de las personas menores de edad y hace referencia directa a la necesidad de crear instituciones para tales efectos. Asimismo, la Observación General N° 7 del Comité de los Derechos del Niño, hace señalamientos puntuales en relación con el deber de los Estados de ofrecer a las madres y los padres que trabajan y servicios de atención infantil de calidad. En el ámbito constitucional, destaca el Título V de la Carta Magna, referente a la tutela y a la protección de los derechos y de las garantías sociales. Específicamente, el artículo 51 consagra a la familia como el elemento natural y fundamento esencial de la sociedad, constituyéndose en un derecho de protección especial por parte del Estado, derecho extensivo a la madre, a la niñez, a las personas adultas mayores y a las personas enfermas.

Corresponsabilidad social del cuidado: Modelo de atención y apoyo a las responsabilidades del cuidado, asignado tradicionalmente a las mujeres, en el cual participan equitativamente, la familia, la comunidad, el mercado y el Estado.

C. El Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD), como instrumento para combatir la pobreza.

En varios de los proyectos de investigación 2017-2018 del Programa, tanto en la Región Pacífico Central como en la Huetar Caribe, se recopiló información de distintos sectores en cuanto al potencial del SBD para ser un instrumento efectivo para el combate a la pobreza. Por ello, se diseñó un estudio exploratorio con técnicas de investigación participativas y de observación activa para comprender el funcionamiento del SBD y a partir de ello, construir una valoración preliminar sobre ese potencial.

Por ejemplo, se hizo un estudio de campo en el cantón central de Puntarenas, con el fin de determinar qué tipo de información se manejaba en las ventanillas y plataformas de servicios de los cinco operadores del SBD en esa zona geográfica del país (2 cooperativas, un banco privado y dos bancos públicos), lo cual se coordinó con los representantes de las organizaciones de pescadores de la isla Venado. Asimismo, se hizo una consulta pública vía redes sociales, con el objetivo de recabar información sobre la experiencia y valoración de muchas personas en relación con el SBD.

Además, se hizo un análisis detallado del destino de los fondos del SBD que, según el Sistema, han sido asignados a los sectores que la ley califica como prioritarios, según el artículo 7 que estaba vigente al momento de diseñar la investigación.⁴³

43 La ley del SBD fue reformada en marzo de 2019, pero ello no afectó los resultados de la investigación realizada.

Como se indicó antes, el texto completo de estos tres informes se encuentra en el Segundo Informe Especial del Programa Pobreza y Exclusión que acompaña al presente Informe Anual 2018-2019.

2.3.7 Promoción de la ciudadanía e inclusión social

La Defensoría de los Habitantes, reconoce la importancia de acompañar y promover distintas iniciativas de construcción de ciudadanía plena de manera prioritaria en sectores, grupos y poblaciones con menores oportunidades y excluidos de los beneficios del desarrollo por falta de oportunidades.

Una ciudadanía plena se desarrolla en una sociedad cuyos integrantes gozan de múltiples medios y canales para lograr su representación e incidencia para el disfrute de derechos políticos, sociales, culturales y económicos. Si bien es cierto, Costa Rica constitucionalmente se declara como un Estado participativo, los medios y canales no han sido claramente establecidos en la estructura institucional para su garantía. La Defensoría reconoce esta debilidad del Estado y desarrolla distintas formas y actividades de participación ciudadana que se detallan seguidamente.

A. Acompañamiento a la sociedad civil para el abastecimiento y sostenibilidad del recurso hídrico.

La comunidad de Guatuso de Patarrá ha trabajado por más de 18 años en la conservación de las fuentes de agua, y ha denunciado múltiples veces a las autoridades responsables el deterioro que sufre la microcuenca de la zona. A inicios del año 2012, la Asociación Ecológica de Guatuso de Patarrá (AECOGUAPA), solicitó la participación de la Defensoría para atender un problema trascendental para el desarrollo y la calidad de vida de la comunidad: el abastecimiento y sostenibilidad del recurso hídrico, esto luego de que sus denuncias ante las

instituciones competentes no logran respuestas oportunas.

La necesidad de responder a la compleja situación ambiental requiere un soporte multilateral que involucre a los diversos actores, la cual se ha sustentado mediante dos iniciativas: la constitución de una comisión pionera que contó con el aporte del MINAE y de la Defensoría al inicio, y ahora con una comisión que perdura gracias al trabajo incansable de AECOGUAPA y del compromiso interinstitucional. Este mismo proceso fue fortalecido desde una iniciativa que acompaña la DHR con la Municipalidad de San José: la creación del corredor biológico interurbano del Río Torres, que dio origen a todo un programa en el MINAE. Los logros más importantes del proceso con AECOGUAPA en el 2018 son la construcción de un diagnóstico participativo de la cuenca con la posibilidad de ser replicada y la incorporación a la actividad de la empresa privada.

B. Participación de sociedad civil en el avance de los derechos humanos en el país.

La sociedad civil organizada es un actor estratégico en la construcción de una sociedad más justa, inclusiva, y respetuosa de los derechos humanos. Los instrumentos y el conocimiento de los derechos humanos son esenciales para que la sociedad civil se defienda de abusos y violaciones a sus derechos y también para abrir espacios a políticas públicas y normativa orientados a crear las condiciones adecuadas para que estos se cumplan. A partir de esta premisa, la Defensoría ha venido acompañando a las organizaciones de la sociedad civil.

Luego del decreto N° 36776-RE⁴⁴, se crea en el año 2011, la Comisión Interinstitucional

44 Crea la Comisión Interinstitucional para el seguimiento e implementación de las obligaciones internacionales de Derechos Humanos, el Comité Asesor y el Ente Permanente de Consulta, http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&n

para el seguimiento e implementación de las obligaciones internacionales de Derechos Humanos (CIDDHH), que tiene la tarea de constituirse en un órgano asesor permanente del Poder Ejecutivo, adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. En el artículo 14 de dicho decreto se establece la constitución de una entidad permanente de consulta para la participación directa y efectiva de la sociedad civil⁴⁵, entidad que se encuentra actualmente en construcción.

En el 2018 destacan algunas acciones conjuntas entre La Comisión Interinstitucional y las organizaciones de sociedad civil, tales como: revisión y aprobación del Mecanismo de Diálogo, presentación del Mecanismo, observaciones por parte de sociedad civil, revisión de la inscripción de las nuevas organizaciones, encuentro en el PNUD en el que se reitera la oportunidad de trabajo conjunto para fortalecer la labor de las organizaciones de la sociedad civil y definir el apoyo que requieren por parte de la Defensoría y de la ONU.

Por lo anterior, un grupo de representantes de las ONGs trabajan en una propuesta alterna a la planteada por la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Interinstitucional, para la construcción de un mecanismo a través del cual se formalice la participación de este ente. Además, las personas representantes de las organizaciones de la sociedad civil reconocen que están

[Valor1=1&nValor2=71193&nValor3=86331&strTipM=TC](#)

45

"(...) Artículo 14.-Una entidad permanente de consulta se constituirá para la participación directa y efectiva de la sociedad civil en los procesos de discusión, elaboración de políticas, planes y medidas para atender las obligaciones internacionales de derechos humanos y la elaboración de informes sobre derechos humanos para su presentación ante organismos internacionales y regionales de la materia.

La entidad permanente de consulta se conformará por organizaciones de la sociedad civil de defensa de derechos humanos y organizaciones representantes de grupos específicos, debidamente reconocidas como tales, las cuales serán convocadas por la Presidencia y Secretaría Ejecutiva de la Comisión Interinstitucional para su oportuna participación. {...}"

frente a un reto de gran complejidad porque deben llegar a acuerdos y tomar decisiones entre las 81 organizaciones que conforman dicho ente permanente de consulta.

C. Redes de personas usuarias de servicios públicos.

Cada vez hay más conciencia sobre la necesidad de revisar la labor del Estado y de abrir espacios de diálogo e incidencia política de la sociedad civil en la prestación de los servicios que reciben. Para avanzar en esa dirección, la Defensoría ha puesto en marcha el Programa "Red de Personas Usuarias de Servicios Públicos" mediante el que se procura fortalecer las capacidades de personas y organizaciones para actuar y contribuir a un cambio en la prestación de servicios públicos, conduciendo a una mayor satisfacción de las necesidades que deben atender.

Esto implica la puesta en marcha de procesos de información, capacitación, desarrollo de habilidades y actitudes que posibiliten la construcción de estrategias de intervención de los grupos organizados para el diálogo con la institucionalidad pública, con el fin de mejorar la calidad de los mismos.

En el 2018 se consolidaron dos redes de personas usuarias de servicios: una en Puntarenas (zona costera) y otra en el Gran Área Metropolitana, las cuales ya se encuentran operando y han presentado dos cartas de petición ciudadana como instrumento muy importante del proceso, donde logran plasmar sus demandas, las cuales son entregadas en un acto público con las autoridades competentes y se genera un diálogo en la búsqueda de compromisos institucionales.

Esto es en un esfuerzo para acercar el quehacer del sector público a las necesidades de las personas. Estas dos redes apoyan las necesidades de dos organizaciones de mujeres trans, población prioritaria en

la atención y prevención de VIH, enmarcándose en las acciones que se impulsan mediante el proyecto que ejecuta el país con el apoyo del Fondo Mundial de lucha contra la VIH y la tuberculosis.

La Red de la GAM presentó las demandas ciudadanas a las autoridades de la CCSS y del Ministerio de Salud de Desamparados como primer ejercicio, pues se propone incidir en los servicios de la Clínica Marcial Fallas, donde se contó con una apertura importante de las autoridades de salud para la participación del personal en un amplio proceso de capacitación, a fin de generar los cambios deseados en la prestación de servicios libres de discriminación y estigma.

La Red de Puntarenas estableció como prioridad el trabajo con la Fuerza Pública, donde oportunamente también se encontró la apertura requerida para desarrollar cursos de capacitación con el personal, con el objetivo de enfrentar los problemas de abuso policial. Ambas redes continúan operando en el año 2019 con el acompañamiento de la Defensoría y el apoyo de la cooperación del Fondo Mundial. Estos esfuerzos vienen generando resultados importantes porque educan en el respeto al diálogo social que tanto necesitamos como sociedad.

En esa línea, se han desarrollado ciclos de charlas, visitas puerta a puerta, reuniones con líderes comunales y autoridades de centros educativos, entre otros. Además, durante el 2018, cada oficina regional de la Defensoría realizó visitas mensuales a determinadas comunidades, en donde se atienden las consultas y quejas de la población. Este tipo de atención es de espacios de diálogo y participación para dar a conocer las competencias de la institución, pero principalmente recoge las necesidades y problemáticas que enfrentan quienes habitan en esas comunidades.

Las visitas también se complementaron, en varios casos, con charlas requeridas por

la población para abordar más a fondo la naturaleza y ejercicio de los derechos humanos, así como los medios jurídicos existentes para su defensa frente a las vulneraciones del Estado costarricense. Algunas visitas fueron acompañadas por personal de otras instituciones como la CCSS, el Consejo Nacional para las Personas con Discapacidad y la DGME, para impartir charlas o atender casos concretos de acuerdo con sus ámbitos de competencia.

La selección de la comunidad, el sitio específico para la ubicación del puesto de consulta y la programación de las visitas durante el año, se coordina con líderes comunales y autoridades locales. La fecha de las consultas y visitas se divulgan a través de redes sociales, medios locales de comunicación, avisos generales que brindan las distintas congregaciones religiosas en sus reuniones semanales, entre otros. A continuación, se indican los lugares visitados por cada una de las Sedes Regionales en el 2018:

Sede Regional	Comunidad	Cantidad de visitas
Chorotega	Mercado Municipal de Nicoya	7
	Salón Comunal de Barrio Santa Lucía, Nicoya	1
Norte	ASADA de Boca Arenal de Cutris	5
Atlántica	Salón de sesiones del Concejo Municipal de Siquirres	7
Brunca	Kiosco del Parque Central de Buenos Aires	10
Pacífico Central	Parque Central de Parrita	6
	Sardinal, Guacimal	1
	Santa Rosa, Guacimal	1
Sur	Las Brisas, Gutiérrez Braun	7
	Fila Pinar, Gutiérrez Braun	1

Fuente: Elaboración propia con datos institucionales.

Estas visitas se han constituido en una invaluable oportunidad para establecer y fortalecer las alianzas con líderes y población en general de cada comunidad, para reforzar su conocimiento y confianza en la labor de la DHR, permitiendo que la institución cuente con una plataforma social de reconocimiento tanto del sector público como de la sociedad civil.

D. Participación en plataformas multisectoriales

La Defensoría participa en diferentes plataformas multisectoriales con el objetivo de contribuir en la generación de diálogo intersectorial, co-creación y fortalecimiento de la participación democrática y del tejido social. La Defensoría participa en:

- Consejo Consultivo Nacional de Responsabilidad Social (CCNRS)
- Iniciativa de transparencia en el sector de la construcción (COST - Internacional)
- Comité Consultivo del Consejo de Alto Nivel de los Objetivos de Desarrollo Sostenible
- Consejo Consultivo de Internet de Costa Rica

E. Participación de la niñez.

Considerar el principio de participación en todos los espacios y procesos en los que se desarrollan las personas menores de edad, contribuye al ejercicio y disfrute de todos sus derechos. En ese sentido, es importante recordar que la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) establece que “los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a expresar su opinión en todos los asuntos que les atañe, tomando en cuenta su edad y madurez (art. 12); su derecho a la libertad de expresión –incluye buscar, recibir y difundir información e

ideas- (art.13);...y el acceso a la información (art. 17)...” .⁴⁶

Adicionalmente, el Comité de los Derechos del Niño considera necesario que las opiniones y necesidades lingüísticas especiales de las personas menores de edad, sean consideradas adecuadamente en los procesos judiciales y administrativos, de manera que se les brinde la oportunidad de expresarse libremente y sean tenidas en cuenta. Finalmente, que se atiendan las necesidades especiales y las necesidades lingüísticas de los niños, niñas y adolescentes con discapacidad, indígenas, migrantes y los demás en situación de vulnerabilidad.

La Defensoría, con la colaboración de UNICEF, se encuentra en proceso de ejecución de un proyecto denominado “Defensores/as Juveniles” de manera que la institución se acerque mucho más a la población menor de edad y que cuenten con un espacio permanente de participación. Adicionalmente, en enero del 2019, la Defensoría sugirió a las señoras y señores Diputados de la Comisión de Juventud, Niñez y Adolescencia de la Asamblea Legislativa, la posibilidad de establecer un mecanismo de consulta y participación con las personas menores de edad, sobre los proyectos de ley y otros asuntos que se conocen en el seno de esa comisión legislativa.

2.3.8 Políticas migratorias eficientes para la protección de derechos

A. Dilación en los trámites de documentación migratoria.

La dilación en el trámite de las solicitudes de regularización migratoria representa el porcentaje más alto de las denuncias presentadas por personas migrantes y refugiadas en la Defensoría. La falta de información clara y precisa sobre la naturaleza de

⁴⁶ Defensoría de los Habitantes de la República. (2019). Informe Anual 2017-2018. San José, Costa Rica, p. 242.

los documentos que se deben presentar y las diferencias entre las categorías migratorias, provoca que algunas solicitudes sean presentadas de forma incompleta.

Esto implica que después de esperar hasta 12 meses por una resolución, la persona extranjera reciba una prevención por la documentación faltante, extendiéndose a varios meses más la resolución final de su solicitud. A la vez, los altos costos de la documentación, la imposibilidad de cumplir con algunos documentos obtenibles solo en el país de origen, el requisito de aseguramiento ininterrumpido y las multas por permanencia irregular, impiden a un gran número de personas extranjeras regularizar su permanencia en el país, lo cual, las pone en una situación de indefensión con limitado acceso a los servicios esenciales y a la protección de sus derechos fundamentales.

A partir de las denuncias recibidas, la Defensoría observa con preocupación el trámite para la obtención de permisos de trabajo (categoría especial como trabajador de ocupación específica), el cual es prácticamente imposible para muchas personas, pues su aprobación depende de los informes técnicos que emite el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, los cuales para ser realmente efectivos deberían emitirse con mayor periodicidad; de lo contrario, no reflejan la realidad nacional en la materia.

En la actualidad, el único permiso laboral que está siendo autorizado es el de servicio doméstico, dejando de lado todas las otras ocupaciones en las que se inserta la mano de obra extranjera, como los servicios de vigilancia privada y la construcción, entre otros. Adicionalmente, ya que en estos trámites el patrono tiene una cuota de participación muy alta (presentación de documentos, trámites de aseguramiento, etc.), lo que deviene, en una gran mayoría de casos, en una pérdida de interés por realizar estas gestiones a favor del trabajador, de modo que estos últimos

no logran terminar el proceso pese a que continúan laborando desprotegidos o en condiciones de explotación.

En términos generales, según información brindada por la oficina de Gestión de Extranjería, a marzo del 2019, existían aproximadamente 22.000 expedientes pendientes de resolución. El inconveniente que se está dando en Dirección General de Migración y Extranjería (DGME) es que el personal ha ido disminuyendo en el transcurso del tiempo -debido a que no es permitido sustituir a las personas que se han pensionado o porque no es posible contratar personal por la directriz presidencial que lo impide-.

Por lo tanto, resulta urgente que el Poder Ejecutivo haga un esfuerzo por dotar a la DGME del recurso humano y tecnológico requerido para atender la demanda de solicitudes de regularización migratoria presentadas en la oficina de Gestión de Extranjería, la cual va en aumento considerando el contexto migratorio regional. El atraso en la resolución de estas solicitudes violenta el derecho a la justicia administrativa pronta y cumplida y, en consecuencia, el ejercicio de todos los derechos que para ser exigidos de manera efectiva requieren la demostración de una condición migratoria autorizada (salud, seguridad social, educación, trabajo, trámites bancarios, beneficios sociales, entre otros).

Preocupa, además, a la Defensoría de los Habitantes, la entrada en vigencia a partir del mes de abril del 2019, de la multa de \$100 por permanencia irregular o la sanción de no ingreso por el triple del tiempo de esa permanencia irregular, ya que en medio del contexto migratorio en el que se encuentra el país, se convierte en una medida represiva que pareciera estar orientada a “criminalizar” y “castigar” las razones de urgencia que motivaron a esta población a salir del país, máxime teniendo en consideración que la propuesta de reforma no establece ninguna excepción

o población que quede exenta de su cobro.⁴⁷

B. Observación del funcionamiento y los procedimientos en los centros de detención para personas extranjeras.

Ante la urgencia de contar con políticas integrales para brindar atención a la migración en el país, la Defensoría da un seguimiento constante a los lugares habilitados para la detención administrativa de personas extranjeras en condición migratoria irregular, partiendo del supuesto que esta detención se impone como medida cautelar y no como una sanción por permanencia irregular.⁴⁸

A propósito de esto, en el año 2008, con el acompañamiento del ACNUR, la OIM y la DHR; la Dirección General de Migración y Extranjería emitió un manual que regula el funcionamiento y procedimientos del Centro de Aprehensión para Extranjeros en Tránsito⁴⁹. No obstante, la Defensoría insiste en que, por tratarse de una regulación de la restricción a la libertad de tránsito de las personas migrantes y solicitantes de refugio, ésta debe hacerse por vía de ley o de reglamento y no por medio de una circular o un manual, cuya modificación puede realizarla de manera unilateral la persona o dependencia encargada de su aplicación.

47 Corresponde a los oficios N° DH-PE-939-2018 de fecha 8 de noviembre del 2018 y N° DH-PE-174-2019, fechado 4 de marzo del 2019, dirigido a la Comisión Permanente de Gobierno y Administración, Asamblea Legislativa, "Observaciones al texto sustitutivo-Proyecto de Ley "Reforma de los artículos 33, 78, 80, 91, 164 y 170 de la Ley N° 8764, Ley General de Migración y Extranjería, expediente legislativo N° 20.429".

48 La Ley General de Migración y Extranjería señala que "en caso de detención administrativa, la persona extranjera tendrá derecho a permanecer durante el período de aprehensión en un lugar que cuente con las condiciones necesarias para garantizar un trato digno y respetuoso, así como las especificidades de género, generacional o discapacidad" (inciso c) art. 31). Sin embargo, se estima necesario advertir que ni en esa legislación ni en el Reglamento de Control Migratorio, se incluyeron regulaciones específicas relacionadas con el funcionamiento de los lugares que se habiliten con ese fin.

49 Corresponde a la Circular N° UPI-046-2009-EV del 4 de febrero del 2009.

Pese a que, en principio, este manual está vigente, pues no ha habido ninguna norma posterior que lo derogue o lo modifique, resulta necesario advertir que el traslado del Centro de Aprehensión a las nuevas instalaciones ubicadas en Los Lagos (antigua fábrica ATLAS), obliga a una revisión exhaustiva del manual, lo cual propicia la emisión de la normativa que se requiere en estos casos.

Algunos de los procesos que deberían de estar contenidos en esa normativa son⁵⁰: la definición de las diferentes etapas del proceso de verificación de la identidad de la persona detenida; el acceso a los expedientes; las salidas de personas detenidas; el acceso al procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado; la atención de posibles víctimas de trata de personas o de tráfico ilícito de migrantes; la atención de personas en situación de vulnerabilidad o riesgo; entre otros.

C. Reformas a la Ley General de Migración y Extranjería.

A nueve años de la entrada en vigencia de la Ley General de Migración y Extranjería (Ley N° 8764), la Defensoría considera urgente reformar algunas de sus regulaciones con el propósito de generar mecanismos que garanticen de manera plena, la protección de los derechos fundamentales de las personas migrantes y refugiadas en el país. Entre las recomendaciones para reformas destacan las siguientes:

- Establecer límites a la potestad discrecional de las autoridades migratorias en materia de detención administrativa por razones de control migratorio.
- Regular de forma expresa un procedimiento particular y excepcional para la categoría migratoria por razones de humanidad.

50 Corresponde al Informe Final del Expediente N° 178009-2015-IO (Oficio N° 09939-2018-DHR del 10 de agosto del 2018)

- Reconocer de manera efectiva la especificidad indígena en los procesos de regularización migratoria y los costos de la documentación.
- Revisar el requisito de aseguramiento ininterrumpido a efecto de tramitar la renovación de la condición migratoria autorizada.
- Revisar la prohibición de regularizar la permanencia en el país a una persona con antecedentes judiciales, a fin de garantizar la protección del interés superior del niño, la protección del vínculo familiar, el arraigo social en el país, de forma tal que esos principios, se ponderen con la naturaleza del delito cometido (principio de razonabilidad y proporcionalidad).
- Revisar los altos costos de la documentación y establecer una diferencia clara y justificada entre éstos, según la categoría migratoria de que se trate. Se debe exonerar de estos pagos a algunas categorías en situación de vulnerabilidad: personas indígenas, refugiadas, las que deben “apersoñarse a un proceso” y a quienes se les haya aprobado un beneficio en la ejecución de la pena, así como a las categorías por razones de humanidad. Esa exoneración debe extenderse al fondo social migratorio, los depósitos de garantía y las multas por falta de renovación.
- Revisar la naturaleza, composición y nombramiento de la Comisión de Visas Restringidas y Refugio.
- Incluir el arraigo como causal de regularización migratoria, entre otros aspectos.

La Defensoría concentrará sus esfuerzos en plantear una propuesta de reforma que incluya al menos las regulaciones señala-

das, para lo cual resulta importante sumar acciones con la Asamblea Legislativa y organizaciones de la sociedad civil (Foro Permanente sobre Población Migrante y Refugiada), que también han dado seguimiento a este tema.

D. Colaboración con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en la Región Norte.

Ante la situación por la que atraviesa la República de Nicaragua, el ACNUR abrió una oficina en el cantón de Upala. Durante el 2018, la Defensoría realizó varios acompañamientos con visitas a diferentes oficinas del Patronato Nacional de la Infancia (PANI), para conocer cómo se atienden las situaciones de personas menores de edad no acompañadas que ingresan al territorio nacional.

Asimismo, a fines del 2018, en Ciudad Quesada, se participó en un diagnóstico organizado por el ACNUR, en la que participaron el PANI, el MEP, el Ministerio de Salud, la Fuerza Pública, la DGME y la CCSS, para conocer el impacto del ingreso de la población migrante y determinar si esas instituciones, e incluso las comunidades tienen conocimiento de la diferencia entre el migrante económico y los refugiados, así como los distintos mecanismos de atención que deben activarse al momento de identificar refugiados o posibles personas solicitantes de la condición de refugio.

La intención de esta labor conjunta es lograr una sensibilización sobre las situaciones que enfrentan las personas refugiadas, pues el mismo temor que les impulsa a salir de su país puede motivarles a ocultar su situación, lo cual dificulta y retrasa su proceso de integración en las comunidades donde residen. Actualmente el proceso sigue en desarrollo y durante todo el 2019 se continuará con esta colaboración.

2.3.9 Paridad y liderazgo de mujeres: un asunto de la democracia

La igualdad de género es un factor esencial en la seguridad y estabilidad social y económica de un país. Un factor importante en la igualdad de género para el desarrollo de un país es la inclusión de participación de calidad de las mujeres en la política, discusiones y negociaciones. La Resolución de la ONU 1325 sobre Mujeres, Paz y Seguridad, insta a los estados a garantizar una mayor representación de mujeres en todos los niveles de decisión en instituciones nacionales, regionales e internacionales. Existen datos que proveen evidencia de que el empoderamiento de las mujeres y la igualdad de género están asociados con estados más pacíficos y estables⁵¹. Algunos de los hallazgos de estos estudios incluyen:

- La violencia contra las mujeres es un predictor de que las sociedades son propensas a la violencia.
- Cuanto mayor sea la brecha de género, más probabilidades hay de que un país use la violencia como primera respuesta en un contexto de conflicto.
- Cuanto mayor es el nivel de violencia contra las mujeres, más probable es que un país
- no cumpla con las normas, acuerdos y tratados internacionales.
- Las actitudes hacia la igualdad de género a nivel individual son un indicador significativo de actitudes de apoyo a la violencia.
- El empoderamiento económico de la mujer tiene un efecto multiplicador en lo local y en el bienestar nacional de un país. Cuando las mujeres ganan dinero son más propensas a reinvertir en sus hogares, familias y comunidades.

- Participación económica de las mujeres contribuye a la reducción de la pobreza y las desigualdades; mejora la nutrición, salud, y asistencia a la escuela de los niños, además de que reduce la probabilidad de violencia doméstica.

Este año Costa Rica celebra el 70 aniversario del voto femenino. En el año 1949 se efectuó la reforma constitucional que reconoció el derecho a ser ciudadanas y con ello, el derecho al sufragio. A partir de ahí, el derecho ha tenido una progresiva y sostenida evolución vía normas e interpretaciones de los órganos tanto del constitucional, como del electoral. En el año 1990, se aprobó la Ley N° 7142 (Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer) y, entre otros derechos, se reconoció por primera vez en ley nacional el derecho a acceder sin discriminación a los cargos públicos, estableciendo la exigibilidad de un número significativo de mujeres.

Mediante la reforma de los artículos 58 y 60 del Código Electoral, en 1996 se estableció el sistema de cuota de género (al menos el 40%), y en 1997 el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) dictó la resolución en la que advirtió que no inscribiría nóminas, ni papeletas de los partidos políticos que no cumplieran dicha cuota. Posteriormente, en 1999, el TSE aclaró que la obligación de los partidos era colocar a las mujeres en puestos elegibles y modificar sus estatutos para garantizar su participación.

En el 2000, indicó que para la conformación de puestos de regiduría y sindicatura también debía aplicarse la cuota del 40%, tanto para puestos propietarios como para suplentes; y en el año 2001, que la conformación de la papeleta presidencial debía tener al menos una mujer.

Con la aplicación de la mencionada cuota en las elecciones nacionales, se obtuvieron los siguientes resultados: 1998: 11 diputadas: 19% (un aumento del 2% en relación con el período inmediato anterior);

51 Hudson et al. 2012, Caprioli 2000, Caprioli and Boyer 2001, Regan and Paskeviciute 2003.

2002: 20 diputadas: 35% de representación de mujeres; 2006: 22 diputadas: 38.6%; y 2010: 22 diputadas: 38.6 %. Sin duda alguna, el sistema de cuotas permitió un avance significativo en la representación de las mujeres según los resultados electorales, pero no se alcanzó la meta del 40% en los puestos electos.

A partir del 2 de setiembre de 2009, con la reforma del Código Electoral, Costa Rica deja atrás el sistema de cuotas y llega al principio de paridad con el mecanismo de alternancia. Este principio exige

que todas las delegaciones, las nóminas y los demás órganos pares estarán integrados por un cincuenta por ciento (50%) de mujeres y un cincuenta por ciento (50%) de hombres, y en delegaciones, nóminas u órganos impares la diferencia entre el total de hombres y mujeres no podrá ser superior a uno" y "que todas las nóminas de elección utilizarán el mecanismo de alternancia por sexo (mujer-hombre u hombre-mujer), en forma tal que dos personas del mismo sexo no puedan estar en forma consecutiva en la nómina.

Con la aplicación del principio de paridad en las elecciones nacionales del 2014, se eligieron 19 diputadas que representaron el 33.3%, tres diputadas menos que con la aplicación del sistema de cuota. En el año 2016, para las elecciones municipales resultaron electas 11 alcaldesas, un porcentaje menor al 14%. Los resultados de elecciones anteriores en el caso de las alcaldesas fueron menores: en el 2010 fueron electas 10, 9 en el 2006 y 7 en el 2002.

Previo a las elecciones nacionales del 2018, el TSE emitió la resolución N° 3603-E8-2016 en la que analizó nuevamente las reglas de la participación política de la mujer y ordenó a los partidos políticos definir en su normativa interna los mecanismos

de cumplimiento para la aplicación de la paridad vertical y horizontal. Así, con la aplicación de la paridad horizontal y vertical, se llegó a un resultado positivo en las elecciones nacionales del 2018, logrando el mayor número de mujeres electas como diputadas -26- y un porcentaje de representación histórico: 45.6%

Actualmente y con vista del inicio del proceso electoral para las elecciones municipales del año 2020, la Defensoría estimó relevante solicitar al TSE un pronunciamiento sobre la aplicación del principio de paridad horizontal y vertical. Como se desprende de los números citados, el país ha obtenido una representación femenina deficitaria en materia municipal y se ha evidenciado que las mujeres únicamente han podido alcanzar los puestos de vice alcaldesas primera y segunda. En el año 2010, se eligieron 10 alcaldesas y 71 vice alcaldesas primera; en el año 2016, 12 alcaldesas y 69 vice alcaldesas primera.

Por medio del oficio N° DH-MU-0074-2019 de fecha 30 de enero de 2019, la Defensoría solicitó al Lic. Luis Antonio Sobrado González, Magistrado Presidente del TSE, informar sobre las medidas, interpretaciones e instrucciones giradas por esa instancia sobre la materia. Asimismo, como parte de las competencias y responsabilidades institucionales, la Defensoría convocó a diversos sectores para conformar el grupo de trabajo "Ruta a la Paridad" junto con el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) y el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) en instancias privadas.

En la primera reunión celebrada en febrero de 2019, se analizaron aspectos relacionados con los retos que enfrentarían las agrupaciones políticas para cumplir con la paridad horizontal y vertical ante un contexto caracterizado por la ausencia de reglas claras establecidas por el TSE, la proliferación de partidos nuevos a escala local y nacional, la ausencia de criterios o mecanismos que posibiliten una distri-

bución paritaria de los puestos según el número de circunscripciones en las que se participa y que alcance a los puestos uninominales, la reelección, entre otros.

Posteriormente, el TSE finalmente dictó el pronunciamiento sobre la aplicación de la paridad horizontal y vertical para las elecciones municipales por medio de la resolución y declaró que no se aplica la paridad horizontal en los cargos uninominales: Alcaldía, Sindicatura e Intendencia, por violación al derecho a la participación política y al derecho a la reelección. Además, el TSE indicó que en razón de que su interpretación, generará a los partidos un proceso de modificaciones y ajustes para garantizar la paridad horizontal en los puestos plurinominales, no siendo aplicable la sanción ante el incumplimiento en el proceso de inscripción de candidaturas de las elecciones 2020, sino que se aplicará para las del 2024.

“Si bien, la Defensoría respeta la interpretación del TSE, sostiene que al no existir la aplicación de la paridad horizontal para los puestos uninominales (un cambio en las reglas aplicadas durante los años anteriores), no hay posibilidades de obtener resultados distintos y en consecuencia, prevalecerá la sub representación de las mujeres en los puestos de alcaldía. Esto constituye una discriminación por resultado y una evidente violación de los derechos participación política de las mujeres contemplados en el ordenamiento jurídico nacional”. (DHR, 2019)

La Defensoría lamenta el tiempo que transcurrió de una elección a otra sin que el TSE dictara las reglas para asegurar la paridad en los puestos municipales, aplicando los principios y medidas dispuestos por el ordenamiento convencional y, por ende, el fortalecimiento de una verdadera democracia participativa.

En marzo del 2019 la Defensoría citó a personas representantes de los partidos políticos a escala nacional a la segunda reunión del grupo “Ruta a la Paridad”⁵².

52 Asistieron a la reunión representantes de los

Ello con el propósito de conocer los mecanismos que ya se han definido en los estatutos partidarios y en la práctica para incorporar la paridad horizontal y vertical (a la luz de la resolución N° 3603-E8-2016), las medidas adoptadas para atender la materia de reelección y las acciones que se adoptarían a partir de la nueva resolución del TSE.

Durante el encuentro se analizaron situaciones y obstáculos a la aplicación de la paridad, así como las buenas prácticas y experiencias que se han venido implementando. De esa reflexión y conclusiones, la Defensoría asume como recomendaciones para la implementación de la paridad por parte de los partidos políticos, las siguientes:

- Si la paridad ya ha sido incorporada en sus estatutos en ejercicio de la autorregulación y autonomía partidaria, y aunque posteriormente sobreviniera la resolución N° 1724-E8-2019, no tiene por qué afectar las reglas establecidas previamente en los estatutos, ni tampoco, los procesos iniciados.
- Las definiciones de las candidaturas en forma paritaria pueden conciliarse con la reelección, con la implementación de mecanismos, tales como “la reserva” (que consiste en que antes de asignar el sexo por cada cantón, se reserve el derecho de las personas que estaban ocupando las alcaldías). Así, del total de puestos a postular, se divide en partes iguales para hombres y mujeres, pero se restan los reservados según el sexo y se le suman hasta llegar al 50%.

partidos políticos: Unidad Social Cristiana, Unidos Podemos, Nueva República, Nueva Generación, Frente Amplio, Acción Ciudadana, y Liberal Progresista. También asistieron representantes de la Unión de Gobiernos Locales, de la Coordinación de las Oficinas Municipales de la Mujer y del Foro de Mujeres Políticas y como observadora una persona representante de la Coordinadora Residente del Sistema de Naciones Unidas.

- También puede aplicarse el mecanismo de paridad histórica, que implica que si la candidatura anterior fue de un sexo, la siguiente debe ser del sexo opuesto; y finalmente el mecanismo de rifa para la definición de los puestos.
- Otra de las medidas adoptadas consiste en que, si se define un sexo para el puesto de alcaldía, el primer lugar para el puesto de regiduría será del sexo opuesto y así sucesivamente.

Así, la Defensoría da cuenta de la diversidad de mecanismos existentes que permiten garantizar la paridad y que pueden usarse según los diferentes contextos, en articulación con los procesos de capacitación de las mujeres y la formación de lideresas.

La Defensoría continuará realizando actividades para la atención de los retos recién expuestos en coordinación con todos las y los actores políticos y la institucionalidad, a fin de que en conjunto podamos construir e impulsar una democracia más representativa en nuestro país, a través del derecho a la paridad horizontal y vertical.

Figura 2.15

La persona como eje central del desarrollo: implicaciones para el Estado.



2.3.10 Política económica y de desarrollo

Los derechos económicos, sociales y culturales, son aquellos derechos humanos que posibilitan a la persona y a su familia gozar de un nivel de vida adecuado⁵³. Frente a esos derechos, el Estado costarricense tiene la obligación de suscitar todo aquello que esté a su alcance para promover el nivel de vida de las y los habitantes, y en particular, aquellos en situación más vulnerable. En concordancia, la política económica del Estado debe alinearse con esa obligación, poniendo a la persona humana en el centro de su actuación y generando las condiciones necesarias para que las personas, sin exclusión, sean las sujetas centrales del desarrollo:

Frente a esas obligaciones del Estado costarricense, corresponde a la Defensoría de los Habitantes, velar por que las decisiones de política económica estén dirigidas a cumplir esas obligaciones. Así, en el período 2018-2019, esta institución realizó múltiples intervenciones en temas de política económica que se discutirán seguidamente.

53 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

A. Accesibilidad económica de los servicios públicos

La accesibilidad económica de los servicios públicos regulados por la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), precios y tarifas, son **Tabla 2.3**

Audiencias públicas en el período 2018-2019 y sus resultados:

factores claves para la calidad de vida de la población. La Defensoría interviene en los procesos de audiencia pública que convoca el ente regulador, con la finalidad de que los precios y tarifas se fijen respetando el principio del servicio al

Solicitud y prestador del servicio	Intervención de la DHR	Decisión ARESEP	Balance de la intervención de la DHR
AYA. Agua potable: -71% período 2018-2019 y 25% a partir de enero de 2019	Oposición Discrepancias en las estimaciones de ingresos y costos contra los gastos reales y la supeditación de las tarifas para lograr ciertos valores de rédito para el desarrollo. Además, el AYA mostró un alto nivel de sub ejecución de los recursos otorgados por vía de las tarifas.	No se otorgó aumento	La ARESEP acogió la oposición de la DHR
ARESEP: Metodología tarifaria para los servicios de acueducto, alcantarillado e hidrantes	Oposición	Metodología	La ARESEP aprobó la metodología sin cambios a la propuesta.
ARESEP: Propuesta de oficio para aumento de 57% para las tarifas de la ruta N° 50.	Oposición Aumento propuesto excesivo y desproporcionado respecto al último ajuste de hace dos años. Se detectaron problemas en la estimación de la demanda de pasajeros. Impugnación en vía administrativa. Junta Directiva no ha resuelto	57%	La propuesta fue realizada por ARESEP para finalizar extrajudicialmente un proceso judicial.
ICE Electricidad: Aumento de tarifas por liquidación: Generación: 7,8%, Transmisión: 25,68%, Distribución: 12,77%	Oposición Discrepancias en las estimaciones de ingresos y costos contra los gastos reales y la supeditación de las tarifas para lograr ciertos valores de rédito para el desarrollo.	3,71%, 10,95% y 7,89%	ARESEP acató la mayoría de las observaciones de la DHR
CNFL: Aumento de tarifas por liquidación: Generación: 39,07% y Distribución: 21,02%	Oposición Discrepancias en las estimaciones de ingresos y costos contra los gastos reales y la supeditación de las tarifas para lograr ciertos valores de rédito para el desarrollo.	Generación: -1,04% Distribución: 12,62%	ARESEP acató la mayoría de las observaciones de la DHR
COOPELESCA R.L. Aumento por liquidación: Generación: 7,80% y Distribución: 5,67%	Oposición Discrepancias en las estimaciones de ingresos y costos contra los gastos reales y la supeditación de las tarifas para lograr ciertos valores de rédito para el desarrollo.	Generación 4,66% Distribución: 4,31%	ARESEP acató la mayoría de las observaciones de la DHR
ICE: Solicitud tarifaria ordinaria para electricidad (abril 2019-diciembre 2020): Generación: 5,88%, Transmisión: 8,69% y Distribución: 9,95%	Oposición Discrepancias en las estimaciones de ingresos y costos contra los gastos reales y la supeditación de las tarifas para lograr ciertos valores de rédito para el desarrollo. Asimismo, se cuestionó que el aumento se solicite por 21 meses, abarcando la totalidad del año 2020.	Generación: 1,49% Transmisión: 3,70% Distribución: 4,82%	La ARESEP acató la mayoría de las observaciones de la DHR.
RECOPE: Ajuste bimensual extraordinario de precios por fórmula	No oposición. El ajuste pretendido es consistente con los parámetros de la fórmula	ARESEP otorgó el aumento solicitado	NA

costo, con estricto apego al ordenamiento jurídico aplicable y de manera que se garantice la continuidad del servicio.

La Defensoría, también puede intervenir de oficio o por solicitud de una persona habitante, en asuntos relacionados con los servicios públicos que atenten o puedan atentar contra los derechos e intereses de las y los habitantes. El trabajo de la Defensoría en temas de accesibilidad económica incluye:

- Intervención en audiencias públicas. En el período 2018-2019 la Defensoría participó en múltiples audiencias públicas (ver Tabla 2.3). En al menos un 70% de los casos, la Defensoría obtuvo resultados favorables para las personas; donde se obtuvieron aprobaciones de ajustes inferiores a los pretendidos por las empresas prestadoras solicitantes.

- **El fallido intento de RECOPE para adicionar etanol en la gasolina.** Un habitante advirtió a la Defensoría sobre aparentes inconsistencias y debilidades de un proyecto para que RECOPE adicionara etanol a la gasolina, el cual fue presentado ante la Comisión de Ambiente de la Asamblea Legislativa por parte del Presidente Ejecutivo de dicha institución. Dado que la Defensoría ya tenía antecedentes de proyectos análogos en el pasado que no habían sido exitosos, solicitó la información pertinente a RECOPE.

El análisis realizado mostró que, efectivamente, el proyecto en cuestión presentaba falencias tales como: desactualización del estudio de prefactibilidad (2014), inexistencia de estadísticas válidas sobre efectos del uso del etanol en vehículos de la flota nacional, carencia de evaluación social del proyecto, incertidumbre sobre beneficios ambientales y el costo de éstos para las y los usuarios del combustible con etanol, inexistencia de una campaña de información a la población sobre el uso del etanol.

Todo ello le fue planteado a RECOPE que envió un segundo informe a la Defensoría. Días después, la Refinadora anunció que el proyecto se había suspendido. No obstante, la Defensoría decidió darle continuidad a la intervención con la intención de que, de mantenerse la iniciativa, ésta no presente las debilidades detectadas en el proyecto suspendido. Al respecto se le solicitó a RECOPE información sobre los programas de socialización y voluntariado que la Refinadora anunció.

B. Necesidad de regulación para corregir fallas de mercado.

La economía costarricense, abierta y altamente vinculada al mercado internacional, puede presentar situaciones en las que un mercado en particular no exhibe condiciones para la competencia efectiva. Este fenómeno es conocido como «fallas del mercado» y requiere de la intervención del Estado mediante formas distintas de regulación, con la finalidad de corregir las asimetrías que puedan existir. Ese es el caso de la desprotección de las personas usuarias de los servicios financieros y la situación del precio de compra de la fruta de palma africana.

- **Desprotección de las personas usuarias de los servicios financieros.** Las personas usuarias de los servicios financieros, se encuentran en franca desventaja frente a las entidades financieras, pues no existe un marco regulatorio que proteja sus intereses ni una entidad pública a la que puedan acudir para la defensa de éstos.

Lo anterior es preocupación compartida por las y los señores diputados y se refleja en los diferentes proyectos de ley consultados a la Defensoría durante el período que abarca el presente informe y que versan sobre regulación de tarjetas de crédito, reformas a la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, reforma a la Ley del Sistema de Banca para el Desarrollo, proyecto de ley para determinar las comisiones de

intercambio y adquirencia por las transacciones de compra con tarjetas de crédito y débito, entre otros.

• **Urgencia de un nuevo modelo para el precio de compra de la fruta de la palma africana.** En el período anterior, la DHR dio cuentas del informe con recomendaciones emitido en el caso de los productores de palma africana y la necesidad de que el Estado, de conformidad con la normativa vigente, establezca una regulación adecuada del precio de compra de la fruta, debido a que los bajos precios que reconoce la industria a los palmicultores, no permiten recuperar sus costos de producción.

Dado que los estudios realizados por el MEIC han mostrado que el sector palmero, además de presentar problemas estructurales que atentan contra la eficiencia y competitividad, tiene una estructura de mercado no competitiva, con un alto poder de mercado de las empresas que adquieren la fruta; la Defensoría recomendó al MEIC continuar con el proceso de regulación del precio que inició a finales del año 2016 y que luego suspendió sin justificación técnica alguna.

Al respecto, inicialmente el MEIC se negó a acatar lo recomendado, pretendiendo eludir su obligación con base en interpretaciones muy alejadas del espíritu de la normativa aplicable, discusión que la Defensoría zanjó al resolver el recurso de reconsideración interpuesto por ese Ministerio contra las recomendaciones emitidas.

Finalmente, el MEIC informó a la Defensoría el 25 de marzo del 2019 bajo el oficio N° DM-OF-140-19 que, en seguimiento de la recomendación dada, solicitó a la Dirección de Investigaciones Económicas y Mercados (DIEM) realizar el estudio tendiente a determinar la procedencia de la regulación de precios y el avance de dicho estudio sería informado bimensualmente a la Defensoría.

C. Transporte público modalidad autobús: servicio en crisis.

Un transporte público masivo, en red, accesible física y económicamente es clave para el desarrollo de Costa Rica. El derecho a la movilidad permite a las poblaciones más vulnerables tener acceso a bajo costo a sus lugares de trabajo, centros educativos y de cuidado, así como a la institucionalidad pública. Sin embargo, para que un sistema de esta naturaleza sea sostenible, no basta con que sea utilizado por esa población, requiere que sea utilizado por la mayor cantidad de habitantes posible, para así, que las tarifas sean lo más bajas posible.

Sin embargo, durante el período 2018-2019 y en años anteriores, la Defensoría ha observado incrementos en las tarifas de transporte público, modalidad autobús, que superan el 50%, es decir, muy por encima de la inflación anual, la cual ha sido inferior el 3% en los últimos dos años. La inquietud de la Defensoría radica en el impacto que los incrementos excesivos y desproporcionados de las tarifas de autobús tienen sobre las economías de los hogares de menores ingresos.

Según Villalobos-Rosales (2018), las familias de menores ingresos destinan entre el 11,5% y el 23% de su ingreso al transporte público; y es el pasaje de autobús el rubro de mayor participación. Para la Defensoría, el transporte público modalidad autobús está en crisis y ésta puede ser explicada por varios factores:

- Inexistencia de una política pública que promueva el uso del transporte público masivo: ARESEP fija tarifas con modelos matemáticos sin ningún criterio de evaluación del impacto en la población más vulnerable.
- Lenta y fragmentada modernización del sector y marco normativo obsoleto e igualmente fragmentado.

- Incentivo al transporte atomizado en lugar del transporte masivo.
- Incapacidad del Consejo de Transporte Público para ejercer la rectoría del sector por carencia de recursos y por exceso de injerencia de los prestadores del servicio al formar parte de la Junta Directiva de ese ente.

Estos y otros planteamientos han sido expuestos por la Defensoría ante la Asamblea Legislativa en criterios sobre proyectos de ley en la materia, tales como el proyecto de ley para Promover y garantizar las plataformas informáticas o tecnológicas en materia de transporte, el proyecto de reforma del sistema de transporte remunerado de personas y regulación de las empresas de plataformas tecnológicas de transporte y el proyecto de ley de transición al transporte no contaminante.

D. La política fiscal: instrumento por excelencia para que las personas reciban los beneficios del desarrollo.

En el período 2018-2019, la Defensoría emitió diversos pronunciamientos en materia fiscal, partiendo de la premisa de que la política fiscal puede ser una herramienta crucial para la realización de los derechos humanos, en particular de las poblaciones más vulnerables. Esto, en el tanto el sistema fiscal sea progresivo, lo cual implica que quienes más recursos tienen, más deben tributar y el Estado genere mecanismos adecuados de redistribución, como lo son los servicios universales de educación y salud, inversión en infraestructura y generación de empleos, entre otros.

En ese sentido, no basta con disposiciones tributarias progresivas; es necesario que la Administración Tributaria disponga de herramientas necesarias y efectivas para combatir y castigar la evasión fiscal. La Defensoría hizo esos mismos planteamientos en relación con el proyecto de ley N° 20580, hoy Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, al tiempo que advirtió

sobre los riesgos existentes en cuanto a que las reglas sobre la Responsabilidad Fiscal tengan un efecto regresivo e impacten negativamente los derechos de las personas.

En este sentido, al atender la consulta sobre el proyecto de ley N° 20580 y en relación con la Canasta Alimentaria y el Impuesto al Valor Agregado (IVA), la Defensoría advirtió sobre la necesidad de revisar la definición de esta canasta (la cual finalmente se aprobó) y recomendó considerar la lista de bienes y servicios de la canasta de consumo utilizada en la construcción del Índice de Precios al Consumidor (IPC). La canasta utilizada en el IPC de junio de 2015 está constituida por 315 bienes y servicios, por lo que se la habría podido tomar como base para determinar la canasta alimentaria requerida y así, aminorar el efecto que podría tener el IVA sobre el bienestar de los hogares costarricenses.

Como era previsible, cuando el Ministerio de Hacienda definió la canasta que sería gravada con la tarifa reducida, diversos sectores (en especial el de salud y nutrición), expresaron su disconformidad con ésta debido a que, al aplicar las reglas establecidas en la ley, productos que deberían consumir las personas en situación de pobreza quedaron excluidos de la canasta alimentaria con tarifa de IVA reducida.

Por ello, el Ministerio de Salud junto con el Ministerio de Agricultura está liderando un equipo interinstitucional que tiene como finalidad plantear posibles escenarios de

En cuanto a la canasta básica, algunos productos que deberían consumir las personas en situación de pobreza quedaron excluidos de la canasta alimentaria con tarifa de IVA reducida.

mejora de lo dispuesto en la ley. En ese equipo están representados los Ministerios de Hacienda, Salud y Agricultura, el Colegio de Nutricionistas, la Escuela de Nutrición de la Universidad de Costa Rica

y el INEC, entre otros. En este proceso, la Defensoría está participando en calidad de observadora.

2. 3.11 Cumplimiento de las recomendaciones de las investigaciones 2017-2018

A. Gobernanza del sector pobreza y exclusión social.

En el informe emitido en el 2018, la DHR analizó la arquitectura institucional del sector pobreza y exclusión social, y planteó recomendaciones en torno al ordenamiento y organización incluyendo, definir una única rectoría del sector y elaborar políticas de Estado de mediano y largo plazo en este ámbito, todo ello en el marco de los estándares internacionales en derechos humanos aplicables a este sector. En relación con la definición de una rectoría sectorial, el Gobierno atendió la recomendación de la Defensoría y designó al Ministro de Trabajo y Seguridad Social como rector del sector encargado de atender la pobreza, lo cual encuentra sustento en la Ley que crea ese ministerio y en las atribuciones constitucionales del Poder Ejecutivo.

Con esta designación, se retiraron las facultades de rectoría que ostentaban simultáneamente otros cargos públicos en la administración anterior, concretamente la Coordinadora del Consejo Presidencial Social -órgano que desapareció-, y la Presidencia Ejecutiva del IMAS. La designación de un nuevo ministro rector del sector pobreza, se plasmó en una reforma integral al Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo en junio de 2018, con lo cual se atendió otra de las recomendaciones formuladas por la institución en relación con esa norma.

Otras recomendaciones que se encuentran en proceso de atención es la formulación del Plan Estratégico Nacional (PEN), instrumento de planificación a largo plazo previsto en el Reglamento del Sistema

Nacional de Planificación. En este sentido, el Gobierno informó que una vez emitido el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones Públicas, para el año 2019 se concentrará en elaborar el PEN y lo estará presentando a inicios de 2020. En dicho plan, conforme otra de las recomendaciones de la DHR, se incorporarían las aspiraciones y metas que plantean los Objetivos de Desarrollo Sostenible y entre ellos el N° 1, relativo a erradicar la pobreza extrema.

Por su parte, el Gobierno informó que cada ministro rector remitió a MIDEPLAN su plan de trabajo cuatrienal para su revisión y aprobación, con lo cual se atiende la recomendación formulada para que el sector estatal encargado de atender la pobreza cuente con su respectivo Plan Nacional Sectorial previsto en el Reglamento del Sistema Nacional de Planificación. Se espera la aprobación final de tales planes para finales del mes de mayo de 2019.

Para la Defensoría, el balance en el cumplimiento de las recomendaciones emitidas en este informe es muy positivo; pues de todo lo recomendado, únicamente queda pendiente que el sector encargado de atender la pobreza diseñe y promueva mecanismos de participación ciudadana en su accionar. Al respecto, es necesario advertir que ni el Ministro rector ni MIDEPLAN han realizado ninguna propuesta concreta al respecto, por lo cual la Defensoría insistirá en este punto y promoverá que este principio constitucional sea desarrollado y se plasme en el Plan Nacional Sectorial que se encuentra en construcción.

B. Evaluación de la estrategia para el combate a la pobreza: Puente al Desarrollo (EPD).

Puente al Desarrollo fue planteado por la Administración 2014-2018 como su estrategia para el combate a la pobreza, esbozando una forma de abordaje distinta a lo que “tradicionalmente” realizaba la ins-

titucionalidad del sector. Por ello, la estrategia fue evaluada por la Defensoría para determinar el potencial de cumplimiento del ODS 1. La evaluación concluyó que la estrategia es una mejor forma de abordar la pobreza, de manera que podría aspirarse a que todo el sistema funcionara con los principios de la misma, con la excepción de la restricción que significaba su aplicación únicamente en los distritos del país calificados como “prioritarios”.

No obstante, la Defensoría considera que para que el sistema pueda cumplir con la aspiración de erradicar la pobreza extrema, es necesaria la revisión y mejora de procesos, enfoques y hasta la forma en que las instituciones del sector interactúan. Por ello, se emitió un conjunto de recomendaciones cuyo estado de cumplimiento se recoge en la siguiente tabla:

Tabla 2.4

Estado de cumplimiento emitidas en relación con la EPD, por institución:

Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)

Recomendación	Estado de cumplimiento
De mantenerse la Estrategia Puente al Desarrollo como mecanismo de política pública para el combate a la Pobreza, valorar la posibilidad de contratar más personas cogestoras sociales, con la finalidad de que cada PCGS atienda a menos familias, con una mejor calidad del servicio.	<p>En proceso de cumplimiento. Esta Administración utilizó la experiencia y resultados de la EPD para diseñar un nuevo modelo de intervención para el IMAS. En cuanto a recursos, dado que la aplicación del Modelo será paulatina, se cuenta con presupuesto para atender a 17.420 familias para los dos primeros años; se desconoce cuánto recurso se requiere para atender a toda la población IMAS.</p> <p>En cuanto a más recursos humanos, el IMAS está evaluando la solicitud, que debe ser remitida a la Autoridad Presupuestaria.</p>
Evaluar la pertinencia, fortalezas y debilidades del Programa Ideas Productivas y su potencial para responder a las expectativas y objetivos de la Estrategia Socio Laboral.	<p>En proceso de cumplimiento. El IMAS está analizando las características que debe tener esa evaluación para determinar si es factible hacerla por parte de su área de Planificación Institucional. En caso de que esa evaluación no se realice, la Defensoría diseñará un proyecto de investigación sobre el Programa Ideas Productivas, en el marco del Programa Pobreza y Exclusión.</p>
Continuar con la construcción del Modelo de Intervención Institucional, según lo establecido en el PEI 2017-2020 e informar a la Defensoría trimestralmente sobre su avance y ruta crítica.	<p>Recomendación acatada. En el marco del Programa Pobreza y Exclusión, la Defensoría acompañará el proceso de activación de este modelo</p>

<p>En ese nuevo modelo de intervención institucional, considerar la existencia de la población que, además de estar en pobreza extrema, no está en posibilidad de asumir el principio de corresponsabilidad y por ende, debe recibir la ayuda estatal sin condición alguna; y tomar las medidas pertinentes para que esa ayuda estatal se otorgue de forma integral, sistemática, permanente y con el seguimiento necesario por parte de las personas cogestoras sociales, según corresponda.</p>	<p>Recomendación acatada. El nuevo modelo de intervención del IMAS definió un listado de 18 perfiles de familias prioritarias. De ese listado, destacan los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Personas adultas mayores sin pensión, que alquilan - Personas adultas mayores, sin pensión, que no alquilan - Personas adultas mayores con una pensión RNC que alquilan - Jefatura, sin pareja, con discapacidad
<p>En ese nuevo modelo de intervención institucional, considerar la existencia de la población que, además de estar en pobreza extrema, no está en posibilidad de asumir el principio de corresponsabilidad y por ende, debe recibir la ayuda estatal sin condición alguna; y tomar las medidas pertinentes para que esa ayuda estatal se otorgue de forma integral, sistemática, permanente y con el seguimiento necesario por parte de las personas cogestoras sociales, según corresponda.</p>	<p>Recomendación acatada. El nuevo modelo de intervención del IMAS definió un listado de 18 perfiles de familias prioritarias. De ese listado, destacan los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Personas adultas mayores sin pensión, que alquilan - Personas adultas mayores, sin pensión, que no alquilan - Personas adultas mayores con una pensión RNC que alquilan - Jefatura, sin pareja, con discapacidad
<p>Valorar la posibilidad de diseñar un sistema de registro de las personas y familias que hayan incumplido injustificadamente con los requerimientos de la EPD y enlazar esa información con la relativa al otorgamiento de ayudas a través del sistema ordinario.</p>	<p>No acatada. El área de sistemas de información social del IMAS consideró que lo recomendado no es procedente debido a que dichos aspectos ya se encuentran desarrollados, implementados y en funcionamiento en el módulo SAPEF del sistema de atención a beneficiarios (SABEN) que es la herramienta fundamental para la gestión de la EPD.</p>
<p>Fortalecer la condicionalidad de los beneficios en el sistema “ordinario”, de manera que se desincentive la tendencia a preferir este sistema a las reglas de la EPD.</p>	<p>Acatada a partir del nuevo modelo de intervención del IMAS. Solamente el beneficio de atención a las familias es el que no tiene condicionalidad, porque se considera un derecho de las familias en pobreza extrema, y eso está la normativa institucional¹.</p>

¹ Manual para la Prestación de Servicio y Otorgamiento de Beneficios del IMAS publicado el 23 agosto del 2018.

Ministerio de Trabajo (MTSS)

Recomendación	Estado de cumplimiento
Con la finalidad de darle un seguimiento cercano a la consolidación de esta Estrategia Socio-Laboral, remitir a la Defensoría un informe trimestral sobre el avance y los logros obtenidos por esta Estrategia.	Recomendación acatada. La Defensoría considera que es necesario diseñar una intervención de análisis específico de la Estrategia Socio-Laboral en el marco del Programa Pobreza y Exclusión.
Documentar y exponer a la Defensoría la forma en que los programas: Buscoempleo, PRONAE 4x4 y Empléate se han acoplado a la Estrategia Socio-Laboral y los resultados obtenidos hasta la fecha del informe con recomendaciones.	Recomendación acatada. La Defensoría considera que es necesario diseñar una intervención de análisis específico de la Estrategia Socio-Laboral en el marco del Programa Pobreza y Exclusión.

Fuente: Elaboración propia con datos institucionales.

Ministerio de Educación (MEP)

Recomendación	Estado de cumplimiento
Evaluar el sistema de Educación Abierta con la finalidad de identificar posibilidades de mejora y de ampliación de su cobertura.	En proceso de cumplimiento. Se indicó que se haría una propuesta al Ministro para cumplir lo recomendado. Aún no hay definición en esa instancia.
Diseñar un sistema de evaluación de la calidad del programa de inglés en la primaria para determinar los resultados del programa e identificar posibilidades de mejora, ya que se ha cumplido con la meta de cobertura del mismo.	En proceso de cumplimiento. Los programas fueron evaluados en 2015 y cambiados en 2016. Para acatar lo recomendado, se está trabajando en la elaboración de una prueba de dominio lingüístico o hacer los términos de referencia para adquirirla, para ser aplicada a los estudiantes de sexto grado a partir del año 2022, insumo necesario para hacer la evaluación requerida.

Fuente: Elaboración propia con datos institucionales.

Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)

Recomendación	Estado de cumplimiento
<p>Diseñar mecanismos de mayor y mejor coordinación con los sectores productivos de las distintas regiones geográficas del país, para que su oferta de capacitación responda de forma oportuna y con la calidad y condiciones requeridas por las empresas y sectores productivos de esas regiones.</p>	<p>En proceso de cumplimiento. El INA está realizando acciones para desarrollar mecanismos para lograr ese objetivo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Nueva estrategia para la identificación de capacitación y formación profesional, que culminó en el diseño de un nuevo procedimiento. - Elaboración de un nuevo modelo curricular para la formación profesional en el INA - Fortalecimiento de los comités consultivos de enlace
<p>Si no la ha hecho aún, diseñar una oferta educativa que permita a las personas beneficiarias de la estrategia socio laboral recibir capacitaciones de índole niveladora, que posteriormente les permitan acceder a capacitaciones con mayores exigencias académicas</p>	<p>En proceso de cumplimiento:</p> <p>La articulación con la Estrategia Socio Laboral fue incluida en el PEI institucional.</p> <p>Se trabaja en la creación de un módulo Propedéutico/nivelatorio/introductorio que será un instrumento de aprendizaje dirigido a poblaciones vulnerables.</p>

Fuente: Elaboración propia con datos institucionales.

Ministerio de Economía (ME) y Ministerio de Hacienda (MH)

Recomendación	Estado de cumplimiento
<p>MEIC: Diseñar, si no lo ha hecho aún, una estrategia de simplificación de trámites para el surgimiento de pequeños emprendimientos, particularmente financiados con recursos del sector social (Puente al Desarrollo e INA, por ejemplo) para estimular ese tipo de negocio dentro de la formalidad</p>	<p>En proceso de cumplimiento. A finales del 2018, ese Ministerio informó realizaría un levantamiento del proceso para identificar la “tramitología” a la cual se exponen los emprendimientos para acceder a recursos financieros. Posteriormente, se identificarían los “cuellos de botella” para simplificarlos por medio de su inclusión en el Plan de Mejora Regulatoria.</p>
<p>MEIC y Hacienda: En forma conjunta, valorar la posibilidad técnica y jurídica de incluir los emprendimientos que surjan a partir de la EPD en el régimen tributario simplificado, independientemente del giro comercial o naturaleza del negocio.</p>	<p>Imposibilidad jurídica para cumplir lo recomendado El Ministerio de Hacienda informó que tiene la facultad de establecer regímenes de tributación simplificada como el recomendado pero para ello deben valorarse los factores de diversas variables, según lo establece la normativa vigente. Para ello se requiere una identificación específica de las actividades económicas que no existe aún. La Defensoría espera obtener esa información de la evaluación del Programa Ideas Productivas del IMAS.</p>

C. El Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (SFNV) y la reducción de la pobreza.

La Defensoría interesada en evaluar si las instituciones del Estado satisfacen el derecho humano al acceso a una vivienda adecuada a las personas en situación de pobreza realizó una investigación. El objetivo de la investigación realizada fue determinar si el SFNV, el Ministerio de Vivienda y Asentamiento Humanos (MIVAH) y el Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI) promueven un nuevo modelo de gestión para la tramitación de bonos de vivienda de interés social que garantice el rol activo y protagónico del Estado en la definición de las personas beneficiarias del SFNV.

En el informe emitido proporcionó recomendaciones dirigidas a que el Estado desempeñe el rol protagónico que le corresponde, de manera que la institucionalidad pública se acerque de oficio a las personas en condición de extrema pobreza con necesidad de vivienda y que

conforman grupos vulnerables. Este abordaje debe hacerse bajo un sistema multidimensional, pues la existencia de servicios básicos como salud, empleo, educación y otros, es necesaria para que se garantice el pleno disfrute del derecho a una vivienda adecuada.

Se recomendó, además, trabajar en la agilización de los trámites de los bonos, sea individual o proyectos, la ubicación de las familias de extrema pobreza, la coordinación con otras instituciones como las municipalidades, la participación e involucramiento ciudadano, la pronta resolución de denuncias que surgen contra las entidades autorizadas y que perjudican al habitante; y la aplicación de sanciones para quienes incumplen la normativa, entre otros. En respuesta a lo recomendado, el MIVAH indicó:

En relación con las tres primeras recomendaciones y las disposiciones de la Contraloría General de la República, la Junta Directiva del Banco Hipotecario de la Vivienda, en la sesión

No. 51-2018 del pasado 13 de setiembre del 2018, se creó una mesa de trabajo⁵⁴ conformada con los diferentes actores del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (SFNV) y coordinada por la Directora de Vivienda y Asentamientos Humanos del MIVAH, para que estudie y recomiende sobre la forma más apropiada de aplicar lo dispuesto en la Directriz No. 54-MP-MIVAH.

El hallazgo más importante en la mesa técnica es el estado, capacidad y alcance actualmente instalado en el SINIRUBE como un registro único de beneficiarios, contrastándolo con el existente en el año 2015. Entre las personas participantes se conformó una comisión específica encargada de definir los perfiles por aplicar al SINIRUBE, con base en las disposiciones del IMAS en materia de priorización en la atención a familias en extrema necesidad.

En marzo del 2019, el MIVAH informó que aún se estaban realizando pruebas para hacer los ajustes necesarios a fin de que el sistema funcione de forma adecuada. La idea es que las municipalidades también puedan alimentar el sistema y que habrá que redefinir los roles de los actores sin necesidad de reformar la ley.

En materia de información para las personas, el MIVAH elaboró desde meses atrás la publicación en el Facebook y el Twitter institucional, un video tutorial para el uso de la app “Mi bono en línea.” Además, se realizarán los banners informativos con temas como deberes y derechos de la familia que recibe un bono de vivienda, qué es el bono de familiar de vivienda y los requisitos para acceder al bono.

En cuanto a la simplificación y reducción de los trámites para obtener un bono, se trabajará con la Comisión Interinstitucional creada mediante el Reglamento para el Trámite de Revisión de los Planos para la Construcción⁵⁵ con el objetivo de identi-

ficar trámites que pueden ser simplificados y plantear las recomendaciones correspondientes. Se identificó que uno de los trámites que deben de ser agilizados es la aprobación y recepción de las plantas de tratamiento, lo cual mejoraría la ejecución de los proyectos de vivienda financiados por el SFNV. Otro trámite por revisar es el Reglamento de aprobación y recepción de sistemas de saneamiento por parte del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA).

Asimismo, el MIVAH propuso una estrategia para la atención de asentamientos informales, elaborada por varias dependencias, la cual se denomina “Renovando comunidades; Estrategia de Intervención Integral de Asentamientos Informales” y se encuentra en las últimas revisiones antes de ser oficializada. Su objetivo es articular la oferta de programas nacionales y municipales, así como de procesos de participación comunitaria y de inversión privada.

Dentro de dicha estrategia, también se actualizarán los inventarios de asentamientos informales en los cantones prioritarios. El producto final estará listo en el 2021. Se identificó la existencia de diferentes bases de datos del INEC, MIVAH, entre otros, que se elaboraron en diferentes años, las cuales se unificarán para contar con una sola fuente de información y con una codificación única de los asentamientos informales existentes en la actualidad.

Por su parte el BANHVI, en relación con lo recomendado por la Defensoría, éste indicó que participa activamente en las acciones de cumplimiento expuestas por el MIVAH. Adicionalmente, informó que ya existen mecanismos de supervisión y fiscalización del desempeño de las empresas constructoras y las entidades autorizadas por medio del Departamento Técnico de la Dirección FOSUVI y la Dirección de Supervisión de Entidades Autorizadas. Particularmente, en el mes de mayo de 2018, se concluyó con la implementación y puesta en ejecución del

⁵⁴ Se informó que dichas sesiones han participado representantes de las entidades autorizadas, así como del MIVAH, INVU, IMAS, SINIRUBE, BANHVI y FOSUVI.

⁵⁵ Decreto Ejecutivo N° 36550-MP-MIVAH-S-MEIC

procedimiento de Evaluación de campo de varios proyectos ya habitados.

Lo anterior, evidencia un interés y esfuerzo del Estado, liderado por el MIVAH para actuar de conformidad con las recomendaciones giradas por la Defensoría. Distinta es la situación del BANHVI, pues aunque forma parte de algunas de las iniciativas coordinadas por el MIVAH, no muestra la misma disponibilidad y oportunidad en atender las recomendaciones que en su momento le fueron notificadas.

D. La Pobreza en las Regiones Huetar Caribe y Pacífico Central.

La vivencia de la pobreza en las regiones Huetar Caribe y Pacífico Central es muy por encima de la pobreza en la región Central. Según el INEC (2018) el 26.7% de la población se encuentra en pobreza, y un 8.9% en pobreza extrema, en el caso de la región Pacífico Central, la cual tiene el índice más alto de pobreza del país, cuenta con una población en estado de pobreza del 29.9%, y al igual que la región Huetar Caribe, tiene un índice de pobreza extrema de 8.9%. En la siguiente tabla se describe el estado de la situación del cumplimiento de lo recomendado por la Defensoría:

Tabla 2.5

Estado de cumplimiento emitidas en relación la vivencia de la pobreza en las regiones Huetar Caribe y Pacífico Central, por institución:

Institución	Recomendación	Estado de cumplimiento
<p>Consejo Presidencial Social recomendaciones para la Región Huetar Caribe (Recomendaciones re-direccionadas al Ministerio de Trabajo como rector del sector en la Administración 2018-2022)</p>	<p>Emitir las directrices a las instituciones correspondientes para:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Campañas de divulgación de los programas de política social selectiva con estrategias que garanticen su recepción por parte de las poblaciones en mayores condiciones de pobreza y vulnerabilidad, sin restricciones territoriales. ➤ Revisar, actualizar y concretar la implementación del "Sistema permanente de capacitación en Derechos Humanos", para promover el mejoramiento en la calidad del servicio público prestado. ➤ El diseño de disposiciones de control interno que permitan brindar el adecuado seguimiento y fiscalización de los beneficios sociales otorgados. 	<p>En proceso de cumplimiento. El rector de la materia (Ministerio de Trabajo) aún no ha emitido directrices ni se ha pronunciado en cuanto a si las emitirá o no. No obstante, requirió información a cada institución que conforma el Sector Social respecto de las acciones adoptadas por cada una de ellas con relación a lo indicado en las recomendaciones de la Defensoría.</p> <p>El Ministerio de Trabajo informó que su Secretaría Técnica dará seguimiento a las políticas y metas del Plan Nacional de Desarrollo 2019—2022 en materia de Desarrollo Humano e Inclusión Social, al tiempo que adjuntó informes brindados por el Instituto Nacional de Fomento Cooperativo y el Instituto Nacional de la Mujer.</p>

<p>Consejo Presidencial Social, recomendaciones solo para la Región Huetar Caribe (Recomendaciones re-direccionadas al Ministerio de Trabajo como rector del sector en la Administración 2018-2022)</p>	<p>Emitir las directrices a las instituciones correspondientes para que:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Se ajusten o elaboren registros de población beneficiaria que garanticen la visibilización de las gestiones que plantean las personas Afrodescendientes, así como las resoluciones que reciben, y, a la vez, para contar con medios que permitan identificar eventuales prácticas discriminatorias ➤ Se desarrollen campañas de información y concienciación contra la discriminación racial, como medida de mitigación de las prácticas de racismo que puedan sufrir las y los funcionarios, así como las personas usuarias de los servicios públicos. 	<p>En proceso de cumplimiento. El rector (Ministerio de Trabajo) aún no ha emitido directrices ni se ha pronunciado en cuanto a si las emitirá o no. No obstante, requirió información a cada institución que conforma el Sector Social respecto de las acciones adoptadas por cada una de ellas con relación con lo indicado en las recomendaciones de la Defensoría.</p>
<p>IMAS. Solo para Región Huetar Caribe</p>	<p>Valorar la incorporación, a la FIS, de criterios específicos para la calificación de la población afrodescendiente de acuerdo y en respeto de sus particularidades culturales, para lo cual deberá desarrollarse actividades con esta población a fin de recolectar los insumos que permitan definir e incorporar esos criterios específicos en la FIS.</p>	<p>Recomendación acatada. El IMAS informó que en la versión de la FIS 3 (Ficha de Información Social), recientemente producida, se incorporó la variable 43 de etnia, de conformidad con lo cual, la institución estima que ya puede identificar y brindar información social sobre personas y familias a partir de dicha variable, al tiempo que permitirá analizar la inversión social que realiza la institución según la condición étnica de las personas o familias.</p>
<p>IMAS para el Pacífico Central en conjunto con INCOPECA</p>	<p>Realizar un estudio, en conjunto con el INCOPECA, del costo-beneficio del subsidio que se brinda a las personas en pobreza coyuntural con ocasión del decreto de veda que anualmente se aplica entre los meses de mayo y julio y, a partir de ello, determinar las acciones que serán adoptadas a fin de que la veda cumpla con los fines para los cuales se establece.</p>	<p>En proceso de cumplimiento. Con respecto al estudio de costo-beneficio del subsidio de veda, INCOPECA informó de que para 2019 se tiene previsto realizar la I etapa del Censo Pesquero Nacional, importante paso para contar con la información precisa sobre la población pesquera formal e informal, y que también estarían trabajando en un Reglamento para el uso de un sistema de monitoreo en las embarcaciones.</p> <p>Estas acciones representarían insumos para realizar el estudio de costo-beneficio recomendado por la Defensoría. Por su parte, el IMAS informó de que, a partir de febrero de 2019, se iniciarían las coordinaciones con las autoridades del Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura para realizar el estudio recomendado por la Defensoría.</p>

<p>Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD), recomendación para el Pacífico Central</p>	<p>Continuar con la construcción del proyecto "Fortalecimiento empresarial, gerencial y comercial de la flota pesquera del litoral pacífico de Costa Rica" y remitir a la Defensoría informes trimestrales dando cuenta del avance y ruta crítica.</p>	<p>En proceso de cumplimiento. La Dirección Ejecutiva del SBD informó de que el proyecto fue trasladado al Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura para su valoración, en el marco de la construcción de un plan integral para la actividad pesquera que debe desarrollar dicho Instituto, a partir de las líneas de acción dictadas por la Presidencia de la República, en razón de lo cual, su avance y ejecución estará determinado por lo que resuelva aquella institución.</p>
<p>Instituto Costarricense de Turismo (ICT), para las dos Regiones en estudio</p>	<p>I. Diseñar y ejecutar, en conjunto con actores del sector empresarial (MIPYMES) de cada región, campañas de promoción turística.</p> <p>II. Adoptar medidas para fortalecer la presencia en las regiones a través de un trabajo conjunto y directo con los actores del sector empresarial turístico, particularmente pequeños y medianos empresarios.</p>	<p>En proceso de cumplimiento. La Gerencia General del Instituto informó que todas las acciones que se desarrollan para promoción turística son con cobertura nacional e involucrando pequeñas y medianas empresas, así como zonas en condición de pobreza, entre ellas el programa "Vamos a Turistear" que es para el fomento del turismo interno.</p> <p>Se informó que iniciaría una campaña de publicidad en Puntarenas a cargo del Departamento de Investigación y Evaluación del Instituto, y que en 2018 inició el programa "Atención Integral de Centros de Desarrollo Turístico" contemplados en el Plan Nacional de Turismo 2017-2021</p>
<p>Ministerio de la Presidencia, para la Región Huetar Caribe</p>	<p>Brindar seguimiento y promover el cumplimiento de la directriz presidencial relativa al deber de todo ministerio e institución autónoma, de elaborar e implementar un plan de acción con políticas afirmativas dentro del marco del "Decenio Internacional de las Personas Afrodescendientes, 2015-2024", en atención, a su vez, a lo dispuesto en el "Plan Nacional para Afrodescendientes 2015-2018".</p>	<p>No se ha recibido informe de cumplimiento. Al mes de abril de 2019, la única información con que se cuenta es que la Comisionada Presidencial para la Afrodescendencia es la encargada de atender esta recomendación.</p>

Fuente: Elaboración propia con datos institucionales.

Para la Defensoría, es claro que el nivel de cumplimiento de las recomendaciones relacionadas con la vivencia de la pobreza en las dos regiones estudiadas no es el ideal, por lo que continuará el seguimiento a las acciones adoptadas por las instituciones que ya han rendido cuentas y, a la vez, para incidir en aquellas que aún no han evidenciado acciones prontas y efectivas, para garantizar su cumplimiento.

Resultados de la Gestión Institucional

CAPÍTULO 3



Capítulo 3

Resultados de la Gestión Institucional

Resultados de la gestión administrativo-financiera, de asesoría jurídica, de los asuntos internacionales, de la Contraloría de Servicios y de la planificación institucional.

3.1 Dirección de Asuntos Jurídicos

Como órgano superior consultivo y técnico jurídico de la Defensoría de los Habitantes, la Dirección de Asuntos Jurídicos tiene a su cargo una función esencialmente asesora, cuya naturaleza (que es propia de las asesorías jurídicas de los órganos y entes del sector público), determina sus características, entre las que se encuentra su ubicación orgánica como una unidad asesora directa de los Jerarcas y su independencia de criterio, asegurada desde la propia Ley General de la Administración Pública para garantizar su rol como órgano de control interno que asegure que los actos, decisiones y actuaciones de la institución que les son consultados, son adoptados con plena sujeción al ordenamiento jurídico y en congruencia con los principios de legalidad, transparencia y rendición de cuentas.

Asimismo, ejerce una función consultiva a solicitud de las Direcciones de Defensa, la Dirección de Planificación, la Dirección

Administrativa y sus departamentos, la Unidad de Asuntos Internacionales, la Contraloría de Servicios y la Auditoría Interna, de llegar a requerirlo.

El presente informe describe las principales actividades desarrolladas por la Dirección en varios procesos de trabajo sustantivos y administrativos, internos y externos, siendo estos últimos principalmente en el ámbito judicial, así como una reseña de la incidencia que dicha intervención marcó en tales procesos.

a. Ámbito de la actividad judicial. La Dirección de Asuntos Jurídicos coordina la función de defensa de los derechos e intereses de las y los habitantes que la institución despliega en el ámbito judicial. En tal sentido, en cada informe anual de labores corresponde presentar un recuento de los procesos judiciales en los que la institución ha intervenido en ejercicio de la amplia legitimación procesal que el ordenamiento jurídico le ha reconocido desde distintas posiciones, como actora, coadyuvante, recurrida o incluso, asesora técnica cuando un órgano jurisdiccional solicita como insumo de valoración o prueba para mejor resolver la posición institucional en un tema particular.

a.1. Acciones de inconstitucionalidad

Defensoría solicitó ante la Sala Constitucional anular el Decreto Ejecutivo N° 40059-MAG-MINAE-S que regula el tema de los plaguicidas (Expediente N° 18-009107-0007-CO)

La Defensoría presentó una acción de inconstitucionalidad contra el Decreto Ejecutivo N° 40059-MAG-MINAE-S, "RTCR 484:2016. Insumos Agrícolas. Plaguicidas Sintéticos formulados, Ingrediente Activo Grado Técnico, Coadyuvantes y Sustancias Afines de Uso Agrícola. Registro Uso y Control", publicado en el Alcance N° 8 de La Gaceta N° 9 del 12 de enero de 2017.

El Decreto Ejecutivo N° 33495-MAG-MINAE-MEIC, derogado por el decreto mencionado, fue elaborado con el fin de que el registro, uso y control de plaguicidas se ajustara a la normativa nacional, así como a las disposiciones de la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y de la Organización Mundial de la Salud (OMS), particularmente en cuanto a la actividad de registro de plaguicidas.

Por este motivo, la derogatoria del Decreto N° 33495-MAG-MINAE-MEIC y entrada en vigencia del Decreto Ejecutivo N° 40059-MAG-MINAE-S, representa una clara violación al principio de progresividad y no regresión en términos de la protección de la salud humana y del medio ambiente, ya que el reglamento impugnado introduce varias de las mismas deficiencias que la normativa anterior había subsanado, tales como el tema de la modalidad de registro por incorporación, el uso de información referenciada en el registro por equivalencia, y la posibilidad de apartarse de los criterios expertos emitidos por las unidades respectivas.

La posición planteada por la Defensoría de los Habitantes, tiene como sustento el criterio técnico y científico de los entes

estatales encargados del registro y control de plaguicidas, entre los cuales están la Unidad de Registro de Agroquímicos y Equipo de Aplicación del Servicio Fitosanitario del Estado del Ministerio de Agricultura y Ganadería; la Unidad de Evaluación Ambiental de Agroinsumos de la Dirección de Gestión de Calidad Ambiental del Ministerio del Ambiente y Energía; y la Dirección de Protección al Ambiente Humano del Ministerio de Salud; criterios que no fueron tomados en cuenta por las autoridades ministeriales al emitirse el Decreto Ejecutivo N° 40059-MAG-MINAE-S, tal como lo había denunciado originalmente la Contraloría General en el informe N° DFOE-AM-19/2004.

La Defensoría acusó como infringidos una serie de derechos y principios rectores en materia de derecho ambiental, tales como el principio de progresividad y no regresión, el principio precautorio, y el derecho a la salud y a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

Esta acción de inconstitucionalidad fue admitida para estudio y se encuentra en trámite desde el 4 de julio de 2018, pendiente del dictado de la resolución por parte de la Sala Constitucional.

a.2. Contestación a recursos de amparo interpuestos contra la Defensoría

Expediente N° 18-007112-0007-CO

Un habitante interpuso un recurso de amparo contra una serie de instituciones, entre éstas la Defensoría de los Habitantes, señalando que es adulto mayor y que desde hace tres años le venden agua contaminada con materia fecal; ya que la Asada recurrida no cuenta con ningún sistema de desinfección. Indica que presentó la denuncia ante la Defensoría y la ARESEP, pero sus gestiones no habían sido atendidas.

A partir del traslado hecho por el Tribunal Constitucional, esta Defensoría

informó que la denuncia del habitante fue debidamente tramitada mediante expediente N° 256254-2018-SI, señalando que las y los funcionarios vinculados con el trámite del caso habían actuado con total diligencia y sin demoras injustificadas, solicitando a las instancias competentes la atención de manera directa del asunto denunciado por el habitante -dícese el ICAA y la ARESEP-, que se abocaran al análisis del caso y rindieran los informes correspondientes.

Mediante resolución N° 2019-001140 del 25 de enero de 2019, la Sala Constitucional declaró parcialmente con lugar el recurso; no obstante la Defensoría no resultó condenada ni se giró ninguna orden particular.

Expediente N° 18-005674-0007-CO

Un habitante interpuso un recurso de amparo contra la Defensoría alegando que las resoluciones de inadmisibilidad de denuncias que ésta emite, si bien indicaban el derecho de impugnar el acto administrativo a través del recurso de reconsideración, carecen de cierta información, como el órgano ante el cual debía interponerse y el órgano que resolvería el recurso, lo cual violenta el derecho al debido proceso. El Tribunal Constitucional declaró con lugar el recurso de amparo interpuesto, razón por la que la institución instruyó de inmediato la inclusión de esa información en los formatos de resolución que se utilizan a nivel institucional.

Expediente N° 18-015345-0007-CO.

Un habitante interpuso recurso de amparo por falta de respuesta de varias instituciones del Estado ante gestiones realizadas por el aparente inicio de construcción de un centro de transferencia de residuos sólidos. La institución rindió formal informe ante la Sala, señalando que el habitante se había presentado a una de sus oficinas regionales con un documento que no iba dirigido a la

Defensoría de los Habitantes sino más bien a la Administración activa, por lo que en ese momento (si bien es cierto se recibió la nota), se le asesoró verbalmente en torno a las competencias institucionales y la necesidad de que, de previo, se solicitara información a las instituciones que conforman la Administración Activa y en caso de omisión de respuesta, activar el proceso de defensa en la Defensoría de los Habitantes. El Tribunal Constitucional acogió parcialmente el recurso de amparo interpuesto en lo concerniente a la Defensoría de los Habitantes y se instruyó brindar una respuesta por escrito al recurrente, por cuanto su solicitud había sido planteada por escrito.

Expediente N° 19-002089-0007-CO

Un habitante interpuso recurso de amparo contra la Defensoría y otras instituciones estatales, alegando falta de respuesta ante denuncias interpuestas por el mal estacionamiento de vehículos que le impiden ingresar a su vivienda, así como la falta de aceras. La institución rindió informe ante la Sala señalando que la intervención de la Defensoría se apegó a las competencias de vigilancia que le han sido encomendadas en plazos razonables. El Tribunal Constitucional declaró con lugar el recurso de amparo interpuesto.

Expediente N° 19-003790-0007-CO

Una habitante adulta mayor, interpuso recurso de amparo contra la Defensoría alegando que la institución no cuenta con un sistema de atención preferencial para esa población etaria. La Defensoría rindió formal informe ante la Sala describiendo el sistema de atención preferencial con que cuentan las oficinas regionales y la Sede Central, además el acondicionamiento en infraestructura para cumplir a cabalidad con los derechos de la población adulta mayor, con discapacidad, mujeres embarazadas, etc. En el caso particular, la persona habitante deseaba una atención preferencial por sobre la población en su

misma condición. El Tribunal Constitucional declaró sin lugar el recurso de amparo interpuesto.

a.3. Intervención en la jurisdicción constitucional como asesora técnica, a solicitud de la Sala Constitucional, para proveer información o la posición de la Defensoría como insumo de prueba para mejor resolver. Expediente N° 18-014499-0007-CO

La Sala Constitucional requirió a la Defensoría un informe en el marco de la tramitación de un recurso de amparo en contra de la Caja Costarricense del Seguro Social, específicamente la Sala requirió *“el estado de los servicios de salud que presta la Caja Costarricense del Seguro Social y la afectación al derecho a la salud de los (as) administrador (as)”*. El informe fue elaborado con la participación de la Dirección de Calidad de Vida y después de exponer las acciones realizadas por la Defensoría en relación con el tema objeto de estudio, se cuestionan las acciones respecto a las listas de espera en temas de salud. Posteriormente la Sala Constitucional convocó a la Defensoría a una vista en la tramitación de ese recurso. Finalmente, la Sala declaró con lugar el recurso de amparo y previno a los entes estatales que en un plazo determinado implementaran planes remediales.

a.4. Intervención en la jurisdicción contenciosa administrativa

Expediente N° 18-001915-1027-CA

Una habitante presentó un amparo de legalidad contra la Defensoría de los Habitantes, indicando que presentó una denuncia ante este órgano en fecha 26 de mayo de 2017, de la cual no había recibido respuesta.

Atendiendo el traslado hecho por el Tribunal Contencioso Administrativo, la Defensoría informó que no existía en la base de datos institucional, ninguna

denuncia interpuesta a nombre de esa habitante en el año 2017. No obstante, sobre el fondo del asunto, sí se tramitó una denuncia relacionada con los mismos hechos, respecto de la cual se procedió a exponer la gestión realizada al efecto.

Mediante resolución N° 2854-2018 del 3 de setiembre de 2018, el Tribunal conoció el asunto, señalando que la Defensoría atendió debidamente la gestión de la actora, por lo cual resolvió archivar el asunto sin especial condenatoria en costas.

Expediente N° 18-004511-1027-CA

El Alcalde de un municipio interpuso proceso cautelar y proceso de conocimiento en la vía contenciosa administrativa en contra del informe final con recomendaciones emitido por la Defensoría de los Habitantes en el expediente N° 226443-2016-SI, por medio del cual se dio trámite a una solicitud de intervención presentada por un habitante vecino de la ciudad de Limón, Paseo Juan Santamaría, debido a inundaciones en su propiedad ocasionadas por el aumento de la marea en los últimos años, consecuencia del calentamiento global.

Asimismo, alegó que la muralla del tajamar que evita que el océano cause serios daños a las viviendas de la comunidad y las inunde, ha sido socavada desde sus cimientos y se ha agrietado de manera alarmante, generándose un desprendimiento parcial de una parte de la estructura, lo cual ocasionó un accidente, producto del cual fue necesaria la hospitalización de la persona afectada. Se declaró sin lugar la medida cautelar tramitada mediante expediente N° 18-004212-1027-CA y subsiste el proceso de conocimiento. La Dirección de Asuntos Jurídicos coadyuva con la Procuraduría General de la República en la defensa técnica del caso.

b. Ámbito de la Contratación Administrativa

La Dirección de Asuntos Jurídicos interviene en los procesos de trabajo relacionados con las contrataciones administrativas que la Institución lleva a cabo a través de múltiples formas; proporcionando asesoría jurídica verbal o escrita a la Dirección Administrativa y al Departamento de Proveeduría y Servicios Generales cuando se requiere. Asimismo, analiza y verifica de previo a la emisión de cada acto de adjudicación, que cada proceso se efectúe conforme con el ordenamiento jurídico. Asimismo, le corresponde alertar a todos los funcionarios intervinientes así como al o la Jерarca en caso de detectar alguna irregularidad u omisión que deba ser subsanada o enmendada.

Esta función comprende varias labores asociadas, entre las que se encuentra la revisión del expediente administrativo de cada contratación con miras a verificar que todas las etapas del proceso hayan sido debidamente cumplidas y agotadas. También debe de verificar que hayan sido observados los principios de publicidad, igualdad y libre competencia, así como que cada acto de adjudicación esté sólidamente sustentado en un análisis financiero, técnico y jurídico por parte de la Comisión de Análisis y Recomendación de Adjudicaciones de la Institución.

Eventualmente, le corresponde a la Dirección conocer los recursos de objeción que pudieran plantearse contra los carteles de licitación o de apelación contra los actos de adjudicación por parte de oferentes.

Asimismo, le compete la elaboración de los contratos, en los cuales se formalizan las obligaciones, responsabilidades y consecuencias ante supuestos como incumplimientos contractuales de las partes, vicios ocultos, dilaciones en la ejecución del objeto. Todo con el propósito último de resguardar los intereses

de la institución. Finalmente, debe emitir el refrendo interno de cada contratación.

En el período al cual corresponde el presente informe, la Dirección de Asuntos Jurídicos intervino en los procesos de contratación que a continuación se enuncian:

b.1. Contrataciones hechas bajo la modalidad de licitación pública o abreviada

- Proceso de Licitación Abreviada N° 2018LA-000008-0004000001 para contratación de servicio de custodia y administración de documentos, denominado Empresas de Bodegaje de Documentos, adjudicado a DOCUMENT MANAGEMENT SOLUTIONS DMS, Sociedad de Responsabilidad Limitada.
- Proceso de Licitación Abreviada N° 2019LA-000001-0004000001, para contratar el servicio de alquiler y monitoreo de equipos de localización satelital, debidamente instalados en 18 vehículos de la Defensoría de los Habitantes, adjudicado a la empresa NAVEGACION SATELITAL DE COSTA RICA SOCIEDAD ANONIMA.

b.2. Contrataciones efectuadas bajo la modalidad de Contratación Directa

- Elaboración de contrato de servicio de mantenimiento preventivo del sistema de detección de incendios, tramitado mediante expediente N° 2019CD-000001-0004000001.
- Elaboración de contrato de servicios de recolección, tratamiento y disposición final segura de desechos bioinfecciosos, tramitado mediante expediente N° 2018CD-000018-0004000001.
- Elaboración de contrato correspondiente a la contratación directa N°

2018CD-000059-0004000001, para la adquisición de servicios de elaboración y aplicación de un diagnóstico de clima organizacional y la definición de un plan de acción, a nivel gerencial y por unidad administrativa, con el propósito de promover la satisfacción y motivación del personal y fortalecer el ambiente laboral.

- Elaboración de contrato correspondiente a la contratación directa N° 2018CD-00066-0004000001, para la adquisición de servicios profesionales para la evaluación y análisis de riesgos de la seguridad de la información de la Defensoría de los Habitantes.

b.3. Resolución de recursos interpuestos contra actos emitidos en procesos de contratación administrativa.

- Se conoció recurso de revocatoria interpuesto contra el acto de adjudicación correspondiente a la contratación directa N° 2018CD-000016-0004000001, procedimiento de contratación promovido para la adquisición de una fotocopiadora.

- Se conoció recurso de revocatoria interpuesto contra el acto de adjudicación correspondiente a la licitación abreviada N° 2018LA-000002-0004000001, procedimiento de contratación promovido para la adquisición de aires acondicionados.

- Se conoció recurso de revocatoria interpuesto contra el acto de adjudicación correspondiente a la contratación directa N° 2018CD-000066-0004000001, procedimiento de contratación promovido para la adquisición de servicios profesionales para la evaluación y análisis de riesgo de la seguridad de la información de la Defensoría de los Habitantes.

- Se conoció recurso de revocatoria contra el acto de adjudicación de la Licitación Abreviada N° 2018LA-000003-0004000001

“Remodelación de oficinas de la sede central de la Defensoría de los Habitantes”. El recurso fue declarado sin lugar.

- Se conoció recurso de objeción interpuesto contra el cartel de licitación correspondiente a la Licitación Abreviada 2018LA-000004-00000001, procedimiento de contratación promovido para el “Suministro e instalación de un sistema de circuito cerrado de televisión para la Sede Central de la Defensoría de los Habitantes”. El recurso fue declarado sin lugar.

- Se conoció recurso de objeción interpuesto contra el cartel de licitación correspondiente a la Licitación Abreviada N° 2018LA-000006-0004000001, procedimiento de contratación promovido por la Defensoría de los Habitantes, para el “Suministro e instalación de un sistema de circuito cerrado de televisión para la Sede Central de la Defensoría de los Habitantes”. El recurso fue declarado parcialmente con lugar.

c. Ámbito de la actividad de asesoría técnica jurídica

- A pedido del Despacho, se emitió criterio jurídico respecto a una solicitud de declaratoria de nulidad de la Directriz N° 001-2015, la cual regula el tema de las suplencias en la institución, planteada por una persona funcionaria.

- A solicitud del Despacho, se elaboró criterio jurídico donde se analizó una solicitud de coadyuvancia a una acción de inconstitucionalidad planteada por el Alcalde Municipal de Heredia, gestión que fue denegada porque la institución no contaba con una posición técnica previa sobre el particular, en los términos que lo exige el Manual de Macroproceso de Defensa de Derechos.

- A solicitud del Despacho, se emitió criterio jurídico referente a la propuesta planteada por el Departamento de Recursos Humanos en el oficio N° 274-2018 del 21 de diciembre de 2018, referente a la posibilidad de nombrar personas de manera interina en las plazas vacantes sin ocupante.
- A solicitud del Despacho, se emitió criterio jurídico respecto al pago de horas extraordinarias a funcionarias del Departamento de Archivo y Correspondencia.
- A solicitud del Despacho, se elaboró criterio jurídico dirigido a la Ministra de Economía, Industria y Comercio, sobre la participación de la Defensoría de los Habitantes en el Sistema Nacional de Protección al Consumidor.
- A solicitud del Despacho, se elaboró criterio jurídico sobre la posibilidad de que un funcionario de la Defensoría de los Habitantes funja como Director de Carrera en una institución universitaria, a la luz de las disposiciones que regulan el tema de la prohibición del ejercicio de profesiones liberales.
- Se emitió criterio jurídico en torno a una solicitud planteada por un habitante, relativa a la presentación de una acción de inconstitucionalidad contra la Ley N° 8837, Ley de Creación del Recurso de Apelación de la Sentencia, otras Reformas al Régimen de Impugnación e Implementación de Nuevas Reglas de Oralidad en el Proceso Penal. Esta gestión fue denegada por considerarse jurídicamente improcedente.
- A solicitud de la Dirección de Asuntos Económicos, se atendieron una serie de consultas tendentes a determinar la procedencia de suspender el trámite del expediente **N° 100374-2012-SI**, en virtud de haberse presentando un proceso de arbitraje en sede internacional por el mismo asunto que se conoce en la Defensoría.
- A solicitud del Despacho, se elaboró criterio jurídico relativo a la regularidad jurídica de la obligación de la parte patronal de acatar las recomendaciones médicas concernientes al traslado temporal de una funcionaria. La Dirección de Asuntos Jurídicos concluyó que, de conformidad con la normativa vigente y jurisprudencia constitucional vinculante, el ente patronal no puede desconocer ni cuestionar las recomendaciones médicas emitidas por parte de la Caja Costarricense del Seguro Social o el Instituto Nacional de Seguros y que existe la facultad para el patrono de apartarse del criterio médico, siempre y cuando exista sustento técnico de que la propuesta realizada es más beneficiosa para la recuperación de la persona.
- A pedido del Despacho, se emitió criterio jurídico, en el cual se aborda el tema de la participación de personas funcionarias como expositores en actividades académicas realizadas por organismos, instituciones o entes sobre temas de interés institucional en virtud del ejercicio de las competencias y funciones del cargo. En el criterio se analiza que la decisión de participación en actividades, sean éstas gratuitas o no, debe pasar por la valoración de la pertinencia del tema con las competencias de ley atribuidas a la Defensoría de los Habitantes, la satisfacción del interés público, la constatación de que no exista priorización del interés privado sobre el público, que

la participación del representante institucional no genere un conflicto de intereses con los deberes y responsabilidades de las funciones públicas que desempeñan las personas funcionarias, así como la absoluta imparcialidad en la decisión a adoptar, sin que existan intereses privados de por medio.

La onerosidad en el derecho de asistencia a los foros, seminarios o actividades no lesiona ni coloca en una condición de riesgo los principios de imparcialidad u objetividad de los funcionarios institucionales, en tanto que de los fondos captados, éstos no se benefician directa ni indirectamente.

- A solicitud del Despacho, se elaboró criterio jurídico relativo a la regularidad jurídica de la admisibilidad de las denuncias interpuestas ante la Defensoría de los Habitantes, gestionadas por abogados o abogadas en favor de sus clientes. Se concluyó que los servicios que brinda la institución por imperativo legal no tienen costo alguno; sin embargo, no existe norma legal que prohíba el derecho de las personas habitantes de actuar por interpósita persona, sea que esté de por medio el cobro o no de servicios. La gestión presentada por terceras personas debe reunir los requisitos legales establecidos en la Ley General de la Administración Pública. Empero, la institución cuenta con potestad suficiente para comunicarse con la persona habitante y hacerle saber que el patrocinio letrado no es una condición necesaria para accionar el procedimiento y lograr la intervención institucional.
- A pedido del Despacho, se elaboró criterio jurídico concerniente al reclamo administrativo presenta-

do por una funcionaria por daños que sufrió su vehículo privado, en el estacionamiento institucional. Se concluyó que el estacionamiento vehicular no tiene ningún costo para las personas funcionarias, razón por la cual no configura una relación mercantil de consumo y por ende no se cumplen los parámetros del artículo 190 de la Ley General de la Administración Pública.

- A solicitud del Despacho, se elaboró criterio jurídico relativo a la aplicación del Manual de Especialidades y Subespecialidades utilizado por la Dirección General de Servicio Civil a los procedimientos de reclutamiento y selección de la Defensoría de los Habitantes. Se abordó en el criterio la obligatoriedad de la Administración Pública de velar porque las personas funcionarias públicas realicen funciones para las cuales se encuentran legalmente habilitados o tengan conocimientos técnicos, científicos y profesionales acordes con la especificidad de las funciones a desempeñar y según los requerimientos que el servicio público demanda.

Se concluyó que un Manual de Especialidades y Subespecialidades permitirá contar con una mayor comprensión de las funciones que deben realizar las personas funcionarias que ingresen a laborar a la institución y sobre las cuales recaerá la responsabilidad de ejecutarlas con diligencia y eficiencia.

- Se elaboró criterio jurídico concerniente a la procedencia de cobro de preaviso a funcionaria que renuncia para laborar en otra institución del Estado. Se analizó, como premisa general, que el Estado encuentra vedada la posibilidad de renunciar de manera tácita

o expresa a cobrar el preaviso a una persona funcionaria que no cumplió con el plazo de preaviso contemplado en la legislación. Sin perjuicio de ello, se concluyó que con base en la normativa laboral y la teoría del Estado patrono único, una persona servidora que renuncia a la Defensoría de los Habitantes para trasladarse de manera inmediata a laborar para otra institución del Estado, no debe otorgar el preaviso, ya que en definitiva continua laborando para el mismo Estado, que al final de cuentas continua siendo beneficiado de los servicios que brinda la persona.

- Se emitió criterio jurídico en el que se analizó la solicitud de un habitante para interponer una acción de inconstitucionalidad contra el artículo 8 inciso b) de la Ley N° 4, Ley de Jubilaciones y Pensiones de Comunicaciones. La investigación de la Dirección arrojó que la ley en mención fue derogada tácitamente por la Ley N° 7302, publicitada en fecha 8 de julio de 1992 y de manera expresa por la Ley N° 7768, publicitada en fecha 29 de mayo de 1998. En virtud de ello, sólo cabría interponer una acción de inconstitucionalidad contra la norma cuando ésta haya surtido efectos en un caso concreto durante su vigencia.

En el caso particular, el hecho generador de la caducidad de la pensión aconteció en el año 2017, momento para el cual la norma ya se encontraba derogada, razón por la cual se debía analizar el caso concreto a la luz de la normativa vigente.

- Se elaboró criterio jurídico respecto a la solicitud de una habitante para que la Defensoría planteara

coadyuvancia a un amparo electoral y denuncia por hostigamiento laboral ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social interpuesto por ésta. El criterio abordó que por imperativo legal –artículo 12.1 de la Ley N° 7319-, la Defensoría de los Habitantes tiene prohibición expresa de intervenir en temas de naturaleza electoral. Respecto a la coadyuvancia por la denuncia de hostigamiento laboral, la habitante informó que elevaría el asunto a sede judicial, escenario en el cual la Defensoría de los Habitantes ostenta prohibición expresa –artículo 19 inciso 2) Ley N° 7319- de conocer quejas sobre las cuales esté pendiente una resolución judicial.

d. Diligencias de citación personal a funcionarios y funcionarias públicas incumplientes

De conformidad con las potestades atribuidas a la Defensoría de los Habitantes en los artículos 12 inciso 3) de la Ley de creación de la institución y 27 del respectivo Reglamento, la Defensoría de los Habitantes emite citaciones personales a funcionarios o funcionarias públicas a efecto de que comparezcan directamente a dar cuentas por obstrucción a las investigaciones que tramita la institución, sea por falta de respuesta a solicitudes de informe que gira la Defensoría o bien, por falta de resolución de casos sin que exista una motivación evidente o suficiente. En el período al que corresponde el presente informe, se realizaron las siguientes diligencias de citación:

1.- Citación al entonces Ministro de Obras Públicas y Transportes, señor Germán Valverde González para que compareciera ante la institución. El motivo de la diligencia, fue la omisión en que incurrió el MOPT en atención a requerimientos de información girados por la Defensoría con ocasión de la tramitación de la solicitud

de intervención N° 209910-2016-SI, específicamente respecto al cumplimiento de recomendaciones vertidas por la institución.

2.- Citación al Director General de Educación Vial, señor Hugo Jiménez Bastos, para que compareciera ante la institución. El motivo de la diligencia, fue el incumplimiento de las recomendaciones vertidas por la institución con ocasión de la tramitación de la solicitud de intervención N° 205113-2015-SI.

3.- Citación al Regulador General de los Servicios Públicos, señor Roberto Jiménez Gómez, para que compareciera ante la institución. El motivo de la diligencia fue el incumplimiento de la recomendación vertida por la institución con ocasión de la tramitación de la solicitud de intervención N° 217309-2016-SI.

4.- Citación a la Vicealcaldesa Municipal de Nicoya, señora Adriana Rodríguez Cárdenas, en virtud de la omisión de atender solicitudes de información giradas por la Defensoría de los Habitantes referentes a tres casos.

Los funcionarios y funcionarias comparecieron conforme a la obligación legal que deviene de la naturaleza de la citación y rindieron la información sobre cada uno de los asuntos.

e. Elaboración de normativa institucional interna

- Elaboración de un Acuerdo para establecer que, por una única vez, se entendiera que el plazo de vigencia de los nombramientos de las personas representantes de las organizaciones ciudadanas ante el Comité de Fiscalización, Supervisión y Vigilancia del Fideicomiso Corredor Vial San José – San Ramón y sus radiales, comenzara a correr a partir del día en que se tuvo por debidamente conformado dicho Comité con la totalidad de sus miembros juramen-

tados; esto es, el día 5 de diciembre de 2018.

- Elaboración de un Acuerdo para designar como Oficial de Simplificación de Trámites de la Defensoría de los Habitantes al Director de Planificación institucional.
- Elaboración de una Directriz para regular el procedimiento institucional a seguir en cuanto a las relaciones que se trazan entre la Defensoría de los Habitantes, jerarcas y órganos del sector público, así como los medios de comunicación.
- Propuesta de Reglamento para la Recepción de Donaciones de Servicios a la Defensoría de los Habitantes de la República, cuyo objetivo es establecer las normas y los procedimientos para identificar, diseñar, formular, suscribir, ejecutar, dar seguimiento, cerrar y evaluar los acuerdos de cooperación con entidades públicas, privadas, nacionales o extranjeras que realicen donaciones de servicios a la institución, estableciéndose un proceso de gestión ordenado, confiable y transparente de la cooperación recibida por la Defensoría de los Habitantes, de acuerdo con las prioridades establecidas en el Plan Estratégico Institucional y normativa vigente.

3.2 Dirección Administrativa-Financiera

La Dirección Administrativa-Financiera es la unidad responsable de brindar el soporte operativo para que las Áreas de Defensa (incluyendo a la Dirección de Promoción y Divulgación), puedan cumplir los objetivos propuestos por la alta dirección institucional.

Es su responsabilidad velar por el uso eficaz y eficiente de los recursos asignados. Esa responsabilidad se duplica en vista de la crisis económica que vive el país y que ha obligado a las autoridades de gobierno a establecer recortes en los presupuestos de gastos hasta hoy asignados. Por lo

tanto, corresponde redoblar esfuerzos no solo para lograr una distribución más equitativa sino también asegurarnos de que los mismos sean utilizados del modo más eficiente. Es responsabilidad de dicha Dirección asesorar al Despacho para que tome las mejores decisiones en lo que a esta materia corresponde.

Desde esa óptica, la labor de la Dirección Administrativa-Financiera está orientada, por tanto, a evitar el derroche de los fondos asignados y asegurar que sean invertidos en acciones que permitan el correcto desarrollo de las labores de la Institución en la defensa de los derechos e intereses de los habitantes de la República.

A continuación un resumen de lo realizado durante el período 2018:

a. Gestión financiera

Con la promulgación de la Ley de la Administración Financiera y Presupuestos Públicos, (LAFRPP), el país ha avanzado

significativamente en la implementación de una gestión presupuestaria orientada a los resultados, a través del establecimiento de una metodología que homogeniza los elementos de la programación presupuestaria, cuyo objetivo de evaluación es “transparentar” los actos del Gobierno mediante el uso de los recursos públicos hacia las prioridades político-programáticas.

Con el propósito de llevar a cabo 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 en derechos humanos**”, la Defensoría de los Habitantes dispuso de recursos para el Ejercicio Económico del 2018 asignados en el programa 808: Defensoría de los Habitantes, por $\text{Q}6,172.76$ millones; con una ejecución total de $\text{Q}5,543.22$ millones, lo que implica el 90% del total de los recursos asignados para el período.

Cuadro 3.1

Informe de Evaluación Anual 2018.

Ejecución Financiera del Presupuesto por Clasificación Objeto del Gasto.

Al 31 de diciembre 2018 (datos en millones de colones)

Partida	Presupuesto Inicial 2018	Presupuesto Actual 2018	Presupuesto Ejecutado 2018	Porcentaje de Ejecución
TOTAL	6.361.000.000,0	6.172.759.670,0	5.542.221.256,7	90%
Recurso Externo	-	-	-	
SUBTOTAL	6.361.000.000,0	6.172.759.670,0	5.542.221.256,68	90%
Remuneraciones	5.492.965.000,00	5.283.640.623,00	4.764.462.410,34	90,2%
Servicios	553.249.000,00	518.199.000,00	442.655.798,53	85,4%
Materiales	48.550.000,00	52.850.000,00	49.841.241,43	94,3%
Intereses	-	-	-	
Activos Financieros	-	-	-	
Bienes Duraderos	154.030.000,00	169.030.000,00	161.085.934,53	95,3%
Transf Corrientes	112.206.000,00	149.040.047,00	124.175.871,9	83,3%
Transf de Capital				
Amortización				
Cuentas Especiales				

Fuente: Módulo de Poderes

1/ Corresponde al presupuesto aprobado por la Asamblea Legislativa para el ejercicio presupuestario 2018

2/ Corresponde al presupuesto inicial incluyendo las modificaciones presupuestarias realizadas durante el 2018

3/ Se refiere al devengado, que es el reconocimiento del gasto por la recepción de bienes y servicios independientemente de cuando se efectúe el pago de la obligación.

Tabla 3.1

Partida	Presupuesto autorizado	Devengado al 31 diciembre 2018	Porcentaje ejecutado	Porcentaje ponderado
Remuneraciones	₡5,283,640,623.0	₡4,764,462,410.34	90.17	77.18
Servicios	₡518,199,000.00	₡442,655,798.53	85.42	7.17
Materiales y Suministros	₡52,850,000.00	₡49,841,241.43	94.31	0.81
Bienes Duraderos	₡169,030,000.00	₡161,085,934.53	95.30	2.61
Transferencias Corrientes	₡149,040,047.00	₡125,175,871.85	84.0	2.03

El cuadro 3.1 muestra el comportamiento de la ejecución financiera del presupuesto durante el 2018. Como se observa, en la partida de Remuneraciones se alcanzó una ejecución efectiva del 90% del presupuesto asignado; lo anterior influido por 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 fue de 85% correspondiente a todos los servicios de alquileres, servicios públicos, viáticos, servicios de seguridad y limpieza, seguros, mantenimiento y otros. Con respecto a los Materiales y Suministros, esta partida alcanzó una ejecución total de un 94%, la inversión en Bienes Duraderos un 95% y las Transferencias Corrientes una ejecución real del 84%.

Es importante resaltar las siguientes observaciones en cada una de las partidas que influyeron en la mencionada ejecución tal y como se muestra en la siguiente tabla 3.1:

a.1. Partida 0: Remuneraciones

- Es importante resaltar que la Defensoría de los Habitantes es la Institución Nacional de Derechos Humanos, por ello, su mandato legal es el de defensa y promoción de derechos humanos; y para el período económico del 2018, concentró un 86% de sus recursos

presupuestarios en el capital humano, lo que representa un valor de ₡5,283.64 millones, que son asignados para el pago de salarios y demás pluses, como: anualidades, prohibición, tiempo extraordinario, incentivo salarial, carrera profesional, asociación solidarista, contribución patronal a la CCSS, entre otros.

- No obstante, se tuvo un 10% de ahorros de esos recursos, diferencia originada principalmente al disponer de plazas de profesionales vacantes a lo largo del año, especialmente las plazas aprobadas 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.

a.2. Partida 1: Servicios

- 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 y otros servicios básicos, estas mantienen una ejecución efectiva en promedio del 91%.

- En la sub partida 10405: Servicios de Desarrollo en Sistemas Informáticos, se presupuestó la suma de ¢96 millones de los cuales ¢90 millones se programaron con el objetivo de iniciar con la ejecución del proyecto: “Análisis, rediseño, desarrollo e implementación del sistema de gestión de contenido documental”. Respecto la ejecución de este proyecto, el Jerarca determinó y comunicó mediante oficio N° DH-468-2018 del 13 de junio 2018: «no continuar con dicho proceso licitatorio del Sistema de Defensa», decisión que se fundamenta en una valoración de riesgos realizada por el Jerarca y sometida a conocimiento de la Asesoría Legal de la Institución.

Se concluye que «sacar a licitación dicho proyecto resulta un riesgo inminente de incumplimiento contractual para la administración». Por lo tanto, ordena «reformular el proyecto para que el mismo sea viable y se superen los aspectos especificados» y “redirigir los recursos a otras necesidades institucionales.” Por lo anterior, se aplicaron rebajas para la atención de gastos en servicios públicos, en inversión en bienes duraderos y una devolución a través de presupuesto extraordinario al Ministerio de Hacienda por ¢25 millones. Del remanente por ¢46.3 millones, se ejecutó el 43% de los recursos.

- En relación con la sub partida 10406, Servicios Generales, que contiene el 20% del presupuesto de la partida, reflejó una ejecución efectiva del 98%, lo que implica una apropiada planificación de los contratos de limpieza y seguridad y vigilancia y otros gastos menores.

Los gastos de viajes y de transportes, que contienen las sub partidas viáticos tanto al interior como al exterior del país, presentaron una ejecución efectiva de un 87%, lo cual demuestra que se mantienen las estrategias de uso racional de estos recursos. El remanente de este presupuesto, se da porque los organismos internacionales han estado aportando los gastos de los funcionarios en las actividades que asisten y porque se ha restringido a lo interno la utilización de estos recursos.

El ítem de seguros (10601), reporta un porcentaje de ejecución efectiva de un 95%, correspondiente al pago de las pólizas de seguros de los vehículos institucionales, seguro póliza de riesgos de trabajo, seguro contra robo y seguro viajero, entre otros.

- La sub partida de Capacitación (10701), alcanzó un 90% de ejecución efectiva para este período, debido a que otras instituciones y organizaciones no gubernamentales han hecho aportes a los gastos de las actividades programadas.
- En lo relativo a la sub partida de Actividades sociales y protocolarias (10702), su ejecución total fue de 73%, dado que la ejecución que presentó la sub partida 10701 está íntimamente relacionada con respecto a las actividades que desarrolla la Institución.
- En el caso de las sub partidas de Mantenimiento (10801, 10804, 10805, 10806, 10807 y 10808), en promedio alcanzaron para este año una ejecución de un 73%, lo que permitió realizar trabajos de restauración del edificio y trabajos de pintura; así como los servicios de mantenimientos

ordinarios y remodelación de oficinas. Un aspecto que incidió negativamente en la ejecución, fue el incumplimiento de un contratista para la remodelación de oficina del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, por la suma de ₡8.6 millones, lo que representa un 17% de ese grupo de gasto. Estos recursos se trasladaron como compromisos no devengados para el año 2019.

a.3. Partida 2: Materiales y suministros

- Referente a las sub partidas del grupo de Materiales y suministros (Partida 2), la ejecución efectiva total fue de 94%.

a.4. Partida 5: Bienes duraderos

- Con respecto a las inversiones de capital en Bienes duraderos, su ejecución fue de un 95.3% y se logró adquirir todo lo planificado. Además, se continuó con la construcción de las oficinas administrativas, la adquisición de nuevos paneles modulares para varias oficinas de la institución, la adquisición de computadores portátiles que sustituyen equipo obsoleto y la adquisición de 4 vehículos adicionales, que sustituyen los vehículos adquiridos con más de 12 años de uso, así como renovación y adquisición de nuevas licencias informáticas.

a.5. Partida 6: Transferencias corrientes

- Respecto de la partida de transferencias corrientes (partida 6), su ejecución efectiva fue de 84%. El mayor porcentaje de recursos en este ítem lo tiene la sub partida de Prestaciones legales (sub partida 60301), que para este año tuvo una asignación presupuestaria de ₡51.58 millones y se ejecutó ₡39.0, un 76% de ejecución efectiva. Se logró cancelar las prestaciones legales de varios funcionarios que se acogieron al beneficio de la pensión, así como aquellos funcionarios que renunciaron

y los que fueron despedidos por el retorno de los propietarios a la institución. A una persona se le tenía programado el pago de prestaciones; sin embargo, se mantuvo en la institución, lo que generó el remanente en la sub partida.

- Con respecto a la sub partida de Incapacidades (60399), se presupuestó ₡21.95 millones y se ejecutaron ₡11.80 millones. Es importante destacar que esta sub partida no es programable y la institución debe disponer de recursos suficientes para atender las obligaciones que surjan.
- También en la partida de transferencias, se tienen los recursos al CONARE (sub partida 60103), por ₡5,580,000 colones 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, éste se ejecutó totalmente en el segundo semestre.
- De igual forma, la transferencia a la Universidad de Costa Rica por el Convenio de funcionamiento del Consultorio Jurídico, por un monto de ₡12,980,000 colones, se ejecutó totalmente y tiene un impacto en la sociedad civil en la defensa de sus derechos y las transferencias de cuota estatal a la Caja Costarricense de Seguro Social; estos tres rubros alcanzaron un nivel de ejecución de un 100%.
- Por último, se encuentra la transferencia a GANHRI por el pago de membresía anual de ₡3 millones para mantener la categoría "A" por el cumplimiento de los Principios de París y formar parte del Comité Internacional de Coordinación de las Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos.

B. Gestión de compras:

En lo concerniente a la gestión de compras, la Defensoría de los Habitantes, atendiendo lo establecido en el artículo 6 de la Ley de Contratación Administrativa y el artículo 7 de su respectivo Reglamento, elaboró y publicó el Programa de Adquisiciones en su sitio web, así como en el Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP).

Los diferentes procesos de compras se realizaron por medio del Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP). A continuación se detalla la cantidad de procedimientos tramitados por medio de esta plataforma electrónica.

Tabla 3.2

Contrataciones Directas	123
Licitaciones Públicas Nacionales	0
Licitaciones Abreviadas	12
<i>Fuente: Sistema Integrado de Compras Públicas SICOP</i>	

Asimismo, se tramitaron 27 contrataciones directas en forma tradicional (papel), con base en los artículos N° 138, 139 incisos a), c), e) y g) y 144 del Reglamento de la Ley de Contratación Administrativa (corrida su numeración por el artículo 2 del Decreto Ejecutivo N° 40538 del 28 de junio del 2017). Se tramitaron procedimientos de contratación de servicios tales como adquisición de combustible, servicios de aseguramiento del INS, pago de deducible, suscripciones a periódicos, servicios de publicaciones en diarios de mayor circulación, reparaciones indeterminadas y capacitaciones abiertas. Estos procedimientos de contratación se encuentran registrados en el Sistema Integrado de la Actividad Contractual (SIAC) de la Contraloría General de la República.

Los procedimientos que se tramitaron con base en el artículo N° 144, se realizaron debido a que los procesos resultaron infructuosos en el SICOP, por la no presentación de ofertas a concursar o

bien porque las que se presentaron no se ajustaban a los aspectos establecidos en el pliego de condiciones.

Es importante destacar entre las actividades, tareas y adquisiciones que se realizaron durante este período, las adquisiciones en materia informática, lo que significó la obtención de varias licencias de software y programas para darle continuidad a las labores operativas de las áreas. Se debe destacar la puesta en marcha del Digesto Institucional, una tarea pendiente desde hace muchos años, que por fin se logró contratar el período pasado, bajo el direccionamiento especializado de la Unidad de Informática. Este proyecto fue puesto en marcha y a la fecha se encuentra incorporado dentro del sistema de gestión documental de la institución.

Una eficiente base operativa de informática implica un mantenimiento preventivo y correctivo de los equipos y sistemas en operación; en ese sentido, la Unidad de Informática (al igual que en otros períodos), estableció un programa que le permitió a la institución contar con sus equipos y sistemas operando al 100%.

En cuanto al mantenimiento del edificio, se contrataron labores, con el fin de que las instalaciones se mantuvieran en óptimas condiciones: se hicieron trabajos de pintura, reemplazos, reparaciones y efectuó la remodelación de las antiguas oficinas de la Dirección Administrativa con el fin de trasladar a la Dirección de Asuntos Económicos y al Mecanismo contra la Tortura. También se reacomodaron las Direcciones de Oficinas Regionales y de Asesoría Jurídica, con lo que se logró atenuar los problemas de hacinamiento sin realizar mayores inversiones en nuevos alquileres de locales, situación que fue planteada en algún momento y que implicaba un mayor costo para la organización.

Un aspecto muy importante de resaltar tiene que ver con la evaluación que se le hiciera a la estructura del tanque de captación de agua potable. Al detectar un gasto excesivo en este rubro, se investigaron las posibles causas de los problemas presentados y efectivamente se encontraron fugas en las paredes internas del tanque. El daño se corrigió en su totalidad y hoy, el tanque se encuentra operando en su máxima capacidad.

Como parte de la política de seguridad para mejorar el control de los activos de la institución, se reemplazó el sistema de cámaras de seguridad y la consola de grabación de circuito cerrado de televisión. Lo anterior era una necesidad imperiosa desde hace varios períodos, debido a que en caso de algún problema en las instalaciones, se podría hacer más complicado detectar al causante de la anomalía. Con los nuevos sistemas se aseguró un monitoreo constante las 24 horas del día y un mejor resguardo de los bienes institucionales.

En general las unidades solicitantes ejecutaron las compras proyectadas en el Programa de Adquisiciones, ajustándose la mayoría a los plazos establecidos para la ejecución de los procedimientos. Lo anterior debido al estricto control ejercido por el Departamento de Proveeduría y Servicios Generales, el cual mensualmente revisaba el cumplimiento del Programa de Adquisiciones e informaba y recordaba vía correo electrónico a los responsables de la ejecución.

Se considera que la Dirección Administrativa Financiera atendió satisfactoriamente los procesos de contratación requeridos para el buen accionar de la Institución y, de esa forma, se logró colaborar en la obtención de los objetivos organizacionales.

c) Recursos Humanos:

Desde el año 2016, la institución ha enfrentado una problemática debido

a la acción judicial interpuesta en sede contenciosa administrativa en contra del acuerdo N° 1978, el cual no permitía la realización de concursos para llenar plazas vacantes. A mediados del año anterior y luego de que el juzgado eliminara la medida cautelar, el Despacho dispuso realizar todas las acciones necesarias con el fin de iniciar el proceso de concursos para llenar las plazas interinas a través de concursos internos y de esa forma, lograr brindar una estabilidad laboral real a 15 colaboradores que se encontraban en dicha condición por más de 8 años.

En este proceso se logró finalmente, realizar con éxito 11 concursos. Los cuatro concursos restantes se encuentran en su etapa final y se espera concluirlos a finales del mes de mayo, para de manera inmediata, iniciar el proceso de los concursos externos. La meta, según la planeación de la Dirección Administrativa Financiera, es concluir esta tarea a más tardar en el mes de diciembre del 2019.

Con el fin de medir el nivel de satisfacción de las personas funcionarias de la institución, promover la satisfacción y motivación del personal y fortalecer el ambiente laboral; procedió a contratar una firma consultora que brindara los servicios de elaboración y aplicación de un diagnóstico de clima organizacional, para conocer la percepción de los funcionarios en relación con aspectos del ambiente laboral en el que se desenvuelven y que recomendara un plan de acción, a nivel general y por unidad administrativa, en el que se precisen las posibles acciones de mejora de aquellos obstáculos que afectan el logro de la visión y misión institucional.

Dicho estudio se realizó a finales del período anterior y concluyó de manera satisfactoria. Además, facilitó una serie de recomendaciones que sin lugar a dudas, van a mejorar las relaciones interpersonales, la satisfacción de las

personas funcionarias, lo cual, redundo en su motivación.

En este momento, la Dirección Administrativa Financiera se encuentra revisando las recomendaciones emitidas para implementar un plan de acción remedial con el fin de mejorar los puntos débiles encontrados.

3.3 Unidad de Asuntos Internacionales.

Se ha continuado la interacción y coordinación de todos los temas de DDHH, con los distintos órganos internacionales, sean foros u organismos regionales. En este período tal ha sido el caso de:

- ✓ Sistema Universal de Derechos Humanos, en especial las agencias destacadas en Costa Rica.
- ✓ Sistema Interamericano de Derechos Humanos.
- ✓ La Alianza Global de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (GANHRI, por sus siglas en inglés),
- ✓ La Red de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos de las Américas (Red Américas), con quien el intercambio ha sido robusto y constante.
- ✓ La Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO), con quien se ha tenido una relación constante, al asistir a la Asamblea anual y a reuniones de las redes.
- ✓ El Consejo Centroamericano de Procuradores y Procuradoras de Derechos Humanos (CCPDH), cuyo trabajo del año ha sido valioso con dos talleres: uno coordinado con ONU-SIDA sobre el tema de VIH y otro sobre cooperación regional propiciado por ACNUR, para abordar el tema de migración y refugio en el área

centroamericana. En este último hubo visitas de funcionarios de las Instituciones Nacionales de DDHH de área (incluyendo a Belice), a los distintos centros de llegada de personas migrantes en rutas definidas de México, Guatemala, Costa Rica y Panamá.

En coordinación con las Direcciones de defensa se ha dado seguimiento para que el Estado costarricense cumpla con sus obligaciones según los tratados internacionales de derechos humanos de rendir informes ante los órganos de tratados de la ONU. Esto ha sido mediante la continuidad en la asistencia a la Comisión Interinstitucional para el Seguimiento e Implementación de las Obligaciones Internacionales de Derechos Humanos y también a la Comisión de Derecho Internacional Humanitario, ambas de la Cancillería. Como Institución Nacional de Derechos Humanos, a ellas se asiste para colaborar en su trabajo y particularmente en las subcomisiones y en otros eventos que se organizan, como el Simposio de DDHH que se tendrá en julio de 2019.

Este seguimiento internacional implica también presentar cuando sea requerido, documentos e informes independientes ante los órganos de Naciones Unidas. Al respecto valga decir que la Defensoría presentó su Examen Periódico Universal, el pasado mes de octubre, ante el Sistema de Naciones Unidas; y ha dado seguimiento a los informes que ha presentado el Estado costarricense en los últimos meses.

Se ha dado un giro a la gestión de la oficina de asuntos internacionales, para priorizar en el seguimiento sobre distintos temas de derechos humanos para buscar mediante proyectos de cooperación, formas de promover y divulgar derechos humanos. En la actualidad se está trabajando en convenios de cooperación con La República de Corea, con la Universidad Estatal a Distancia (UNED) para planear cursos de DDHH en línea, entre otras

cosas; se ha logrado cooperación con la Embajada de Alemania, sobre talleres y visitas temáticas de derechos humanos a América Latina y Alemania; y se espera lograr mayor cooperación coordinando con otras Embajadas presentes en nuestro país.

Además, actualmente se está trabajando –en coordinación con la Dirección Jurídica de la Defensoría- en un reglamento para recibir cooperación internacional; se está trabajando en al menos dos formularios. El primero para crear un archivo (base de datos) de posibles cooperantes internacionales interesados en los DDHH; y el segundo, una base de datos sobre posibles temas y proyectos de derechos humanos que puedan ser sujetos de cooperación internacional para llevarse a cabo.

En suma, se está trabajando en lograr una visión con propuestas claras de proyectos para buscar fondos de cooperación internacional que sirvan para generar una labor concreta en materia de DDHH en la institución y de cara a nuestros habitantes.

Se continúa, como se indicó antes, propiciando capacitaciones o cursos académicos con recursos externos con Embajadas de los países y otras alianzas estratégicas; para fortalecer las capacidades de las personas funcionarias de la institución en los distintos temas de DDHH.

Se elaboran los acuerdos de viaje y que las personas funcionarias que salen del país con permiso institucional, presenten los respectivos informes de cada viaje con un detalle de los logros y las actividades propias de su trabajo y el beneficio para la Defensoría durante ese período.

3.4 Planificación Institucional

La Dirección de Planificación Institucional, órgano técnico asesor de la Jerarca, tiene entre sus responsabilidades liderar los

procesos de planificación, evaluación y seguimiento de los planes a corto, mediano y largo plazo; mejora de los procesos de trabajo mediante el rediseño de la estructura orgánica y estudio de las cargas de trabajo y sus procesos, implementación del Sistema de Control Interno, así como la elaboración y análisis de datos a partir del Sistema de Información Institucional, entre otros.

Durante el 2018, la dinámica institucional en materia de planificación tuvo entre sus ejes de acción la elaboración del plan de trabajo a mediano plazo y la revisión de una serie de procesos institucionales. Con el propósito de reseñar las labores más importantes, se presentan los aspectos más relevantes de la gestión institucional durante el período 2018-2019.

a. Planes anuales con enfoque de derechos humanos

A partir del proceso de elaboración del Plan Estratégico 2019-2023, la Dirección de Planificación Institucional construyó los “Lineamientos y directrices para la elaboración del Plan Anual Operativo 2019”, fundamentalmente con un enfoque de derechos humanos y desde una gestión para resultados. Se llevó a cabo la planificación operativa de las propuestas elaboradas por cada dirección y aprobadas por la actual jerarca en tiempo récord ya que su ingreso a la institución y el inicio de año proporcionaron un corto período de aprobación mediante el acuerdo N° 2194.

b. Revisión general del Macroproceso de defensa

Los procesos y actividades institucionales que realiza la Defensoría de los Habitantes deben regirse por reglas y procedimientos uniformes y oficiales, que se deben ajustar a las necesidades de los y las habitantes. La institución cuenta con una herramienta llamada Manual del Macroproceso de Defensa de Derechos, la cual se consideró

que debía de ser actualizada para mejorar la eficiencia, eficacia, agilidad y oportunidad de las diferentes formas de intervención, en aras de una mejor defensa de los derechos e intereses de las y los habitantes y el control de legalidad.

Para realizar esta tarea, se integró un equipo de trabajo conformado por la Dirección de Asuntos Jurídicos, la Dirección de Planificación Institucional y el Despacho; quienes a partir de insumos aportados por las diferentes direcciones involucradas en el proceso, realizaron una revisión completa del documento y estudio del proceso en sus diferentes estrategias de defensa, con el fin de incorporar enfoques basados en derechos humanos, generar agilidad en la gestión e integrar formas de intervención pendientes.

Actualmente, el borrador fue revisado por la jerarca y se encuentra en la última etapa de consulta para generar el documento final e iniciar con las etapas de capacitación e implementación en el sistema informático de la institución.

c. Fortalecimiento del Sistema de Control Interno

La Dirección de Planificación aplicó durante 2018, dos herramientas de evaluación institucional, la Autoevaluación del Sistema de Control Interno y el Modelo de Madurez del Sistema de Control Interno Institucional; y en noviembre de ese año, presentó el correspondiente Informe Anual de Control Interno al jerarca de la institución.

En cuanto a las evaluaciones aplicadas, la primera consistió en la valoración de diversos aspectos de cada componente del sistema de control interno, a la luz de las disposiciones de la Ley N° 8292. Es menester aclarar que hay algunas diferencias entre la autoevaluación presentada por las Direcciones de Defensa y las Oficinas Regionales, básicamente, en

cuanto a aspectos administrativos que no corresponden a unas u otras.

A su vez, la segunda herramienta se refirió al nivel de desarrollo de atributos correspondientes a los diversos componentes del sistema de control interno, para constatar si éste se encuentra en estado incipiente, novato, competente, diestro o experto. Esta herramienta tiene la característica que de acuerdo con las calificaciones que reciba, los diagramas dentro de la misma muestran los resultados de forma inmediata. La Autoevaluación del SCI se dirigió a todas las Direcciones, Jefaturas, Oficinas Regionales y demás unidades institucionales. Por su parte, el Modelo de Madurez de SCI se le entregó específicamente a las Oficinas Regionales, llenándolo todas sin excepción.

En general, la implementación de estas herramientas permitió detectar carencias o falencias detectadas en los diferentes componentes del SCI institucional. Ello significa que los procesos deben complementarse entre sí cuando corresponda, atendándose eso sí a las especificidades sustantivas de los diversos temas o bien, de las diferentes poblaciones vulnerables.

Estos resultados además evidencian que el SCI institucional, requiere de mayor desarrollo e involucramiento del jerarca, las y los titulares subordinados y el personal en general, pues el SCI atañe a todas y cada una de las tareas administrativas y sustantivas que se desempeñan en la Defensoría. A partir de los resultados obtenidos, la nueva Jerarca ha establecido un plan de acción para el 2019, año clave en lo que a la participación de jerarquía, direcciones, jefaturas y unidades institucionales en general se refiere, respecto del SCI.

Dentro de ese plan de acción, le ha asignado a la Dirección de Planificación Institucional el rol de propiciar y liderar las diversas coordinaciones de los procesos que se llevarán a cabo en forma constante,

paulatina y sistematizada; de modo que puedan ser objeto de evaluaciones para la detección de debilidades que deban ser abordadas para su solución.

Dado que el desarrollo del SCI refiere a un proceso gradual, sucesivamente las diversas tareas deberán incluirse en los planes anuales operativos futuros correspondientes a cada Dirección, Jefatura y Unidad. Asimismo, es fundamental que estos planes y las tareas que se lleven a cabo estén en armonía con el Plan Estratégico Institucional (PEI 2019-2023). La guía y asesoría de la Dirección de Planificación Institucional a este respecto son esenciales y serán permanentes.

d. Plan Estratégico 2019-2023

El año 2018 fue el período definido para la elaboración del nuevo plan estratégico, el cual culminó su período oficial en el 2017 y fue extendido mediante acuerdo al 2018, con el fin de integrar a la nueva propuesta varios procesos ejecutados a nivel institucional enfocados en definir la ruta óptima para el desarrollo integral de las capacidades de la Defensoría de los Habitantes.

Luego del diagnóstico obtenido del Análisis de Capacidades Institucionales realizado por la misión internacional organizada por PNUD y la OACNUDH a solicitud de DHR y con el apoyo de GANHRI, y de la PDDH de El Salvador, se creó un convenio con PNUD para apoyar a la institución con una consultoría que elabore una propuesta de Plan Estratégico Institucional (PEI).

Una vez definida la hoja de ruta entre la institución y el consultor en enero del 2018, se inició el proceso de actualización del plan estratégico de la institución en aras de definir la trayectoria a seguir por los próximos cinco años. La elaboración del PEI 2019-2023 utilizó como insumos, diagnósticos elaborados de previo, normativa nacional, entrevistas con el personal directivo de la institución y jefarcas de

otros órganos de control, así como de talleres con el personal de la institución.

Del análisis de los documentos y de las sesiones de trabajo, se identificaron una serie de obstáculos, por lo que se elaboraron los "supuestos letales detectados", los cuales deben ser eliminados, ya que limitan el desarrollo del potencial de la institución; y, a partir de la actualización del PEI 2012-2017, se estableció una etapa denominada "despliegue de las capacidades", misma que consistió en la superación de los supuestos letales.

Como estrategia de implementación del PEI y para avanzar en el despliegue de capacidades, se designó un equipo de tareas a funcionarios y funcionarias de la institución, con el fin de iniciar la apropiación del plan y para que durante el segundo semestre del 2018 se abordaran los temas definidos como supuestos letales:

- Gestión y desarrollo del talento humano
- Mejora del clima y cultura organizacional
- Revisión y replanteamiento de tipología y generación de categorías por complejidad
- Fortalecimiento institucional mediante alianzas
- Evaluación y monitoreo para el fortalecimiento de la rendición de cuentas institucional
- Diseño de estrategias para el despliegue de capacidades del PEI

Resultado de la experiencia con el equipo de tareas y la necesidad de establecer un plan estructurado para el período 2019 – 2023 se procedió, a lo interno de la institución, a realizar una integración de ambas fases, reorganizar la propuesta y revalidar con el personal directivo cada uno de los objetivos estratégicos para obtener un producto ajustado a las necesidades de la institución.

La validación y aprobación del documento final se realizó a inicios del 2019, esto por

cuanto se incorporó de la visión de la actual jerarca, quien inició su gestión a finales del 2018 y le correspondió aprobar y publicar el Plan Estratégico 2019-2023 realizado mediante el Acuerdo N° 2197.

El PEI 2019-2023 estableció cinco objetivos estratégicos, uno por proceso de trabajo, de manera que en conjunto sienten las bases para una cultura de mejora continua en la Defensoría.

Dichos objetivos estratégicos de la Defensoría de los Habitantes para el 2019-2023 son los siguientes:

- **Objetivo estratégico 1:** 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 permitan incidir a la vez, como resultado de ello, en la mejora del desempeño de las instituciones públicas.
- **Objetivo estratégico 2:** Contribuir mediante procesos de educación en DDHH dirigidos a la institucionalidad pública y a la sociedad civil, para fortalecer el diálogo social y contribuir a lograr una sociedad más empoderada, inclusiva y respetuosa de los DDHH.
- **Objetivo estratégico 3:** Establecer una cultura de mejora continua bajo la incorporación de estrategias de desarrollo organizacional que maximicen el valor público brindado a los y las habitantes.
- **Objetivo estratégico 4:** Potenciar las capacidades del talento humano mediante el desarrollo y gestión de sus conocimientos y destrezas como herramienta para mejorar la capacidad creativa en la educación y defensa de los derechos de las y los habitantes.

- **Objetivo estratégico 5:** Impulsar el desarrollo y mejoramiento de la infraestructura física y tecnológica para potencializar las capacidades institucionales a nivel central y regional.

3.5 Contraloría de Servicios

La Dirección de Planificación Institucional asumió mediante el Acuerdo N° 2193 el recargo de la Contraloría de Servicios, dada la jubilación de la anterior Contralora. Esta tarea conllevó obstáculos como por ejemplo, que en ese momento no se tuviese acceso a un acervo archivístico ordenado y debidamente clasificado, que permitiera identificar denuncias, tiempos de duración, comportamiento por años, etc.

Esta situación planteó la necesidad de generar un acervo de esa naturaleza, el cual también proporcionara información acerca del comportamiento de la demanda durante el período que se mantenga el ya referido recargo de funciones.

El mes que ha presentado un mayor volumen de denuncias es el de enero, con un 45% del total recibido durante el primer trimestre del año. En términos absolutos, el volumen de las denuncias recibidas es relativamente bajo; sin embargo, el tiempo destinado a su atención demanda un rango cronológico de entre treinta y sesenta minutos por cada denuncia.

Asimismo, el tiempo de duración en la recepción, registro, trámite y elaboración de informes requiere como promedio, alrededor de 10 horas para cada una de ellas. Adicionalmente, la ausencia de un protocolo de atención de habitantes conflictivos, provoca que en algunos casos específicos su atención haya requerido, solo en la evacuación de dudas y atención de consultas, hasta veinte horas en su atención. Como se indicó, la ausencia de información ordenada y clasificada en forma correcta, no ha permitido identificar aquellos procesos de defensa que requie-

ren mejoras, situación que dificulta brindar un servicio de calidad a las y los habitantes una vez atendidas sus denuncias.

La Dirección de Planificación Institucional se ha concentrado, a partir del recargo de funciones, en la atención exclusiva de las denuncias que presentan las y los habitantes por lo que consideran una inadecuada atención de su solicitud de información.

El tiempo invertido, dado el volumen de las denuncias recibidas y su trámite correspondiente, han requerido de al menos, un medio tiempo. Dadas estas consideraciones y de acuerdo con lo planteado en el Reglamento Interno de Funcionamiento de la Contraloría de Servicios de la Defensoría de los Habitantes N° 2149, así como en la Ley Reguladora del Sistema Nacional de Contralorías de Servicio N° 9158, para una adecuada gestión de esta unidad y

el correcto desempeño de la persona responsable de la misma en la Institución, es indispensable contar con una persona que asuma el cargo de Contralora de Servicios, con una jornada de tiempo completo.

En términos generales, la experiencia adquirida desde la Dirección de Planificación Institucional con el recargo asignado, ha permitido identificar espacios de trabajo conjunto así como la creación de sinergias que permitan a futuro, una vez nombrada la persona responsable de la Contraloría de Servicios, crear estrategias conjuntas de trabajo que mejoren la calidad en la atención a las y los habitantes de manera que la eficiencia y la eficacia en las intervenciones institucionales, también se vean reflejadas en la mejora en la prestación de los servicios y con ello, en la percepción de la labor institucional.

ANEXOS



Anexo

Criterios de Proyectos de Ley Emitidos

NO. DE EXPEDIENTE	PROYECTO DE LEY	OFICIO DE RESPUESTA
20.217	LEY PARA ELIMINAR EL PAGO DE 2,5% DE LOS EXCEDENTES DE LAS COOPERATIVAS A CENECOOP R.L. Y PARA ELIMINAR LA TRANSFERENCIA DEL 1,5% DEL PRESUPUESTO DE INFOCOOP PARA CENECOOP R.L.	DH-DAE- CGA-0578-2018
20.561	LEY DE PROMOCIÓN DE LA CONCIENCIA AGRARIA Y LA AGRICULTURA URBANA	DH-CV- CGA-0597-2018
19.772	LEY DE SOLIDARIDAD LABORAL EN CASOS EN SUB CONTRATACIÓN O TERCERIZACIÓN DE SERVICIOS	DH-0664-2018
20.437	LEY CONTRA LA PARTICIPACIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS EN PARAÍDOS FISCALES	DH-0539-2018
20.436	REFORMAS Y ADICIONES A LA LEY DE IMPUESTO SOBRE LA RENTA, LEY N° 7092 DE 21 ABRIL DE 1988, LEY PARA FORTALECER LA LUCHA CONTRA EL FRAUDE FISCAL	DH-DAEC-0555-2018
20.375	REFORMA AL TÍTULO IV A LOS ARTÍCULOS 210, 212, 213, 216, 220 Y 225 DE LA LEY N° 1581, ESTATUTO DE SERVICIO CIVIL, DE 30 DE MAYO DE 1953, Y SUS REFORMAS	DH-0665-2018

20.374	CREACIÓN DE LOS CENTROS DE ATENCIÓN INTEGRAL PARA PERSONAS ADULTAS CON DISCAPACIDAD (CAIPAD)	DH-CDPD-0722-2018
20.423	INTEGRACIÓN DEL COLEGIO UNIVERSITARIO DE CARTAGO A LA UNIVERSIDAD TÉCNICA NACIONAL	DH-0490-2018
20.705	LEY PARA LA REGULACIÓN DE LA EDUCACIÓN O FORMACIÓN PROFESIONAL - TÉCNICA EN LA MODALIDAD DUAL EN COSTA RICA	DH-DNA-553-2018
19.676	REFÓRMANSE LOS ARTÍCULOS 10, 14 Y 17 DE LA LEY CONTRA LA VIOLENCIA DOMÉSTICA N° 7586 DE 10 DE ABRIL DE 1996 Y SUS REFORMAS	DH-MU-NA-0522-2018
20.283	LEY CONTRA EL HOSTIGAMIENTO SEXUAL EN LA VÍA PÚBLICA	DH-MU-0489-2018
20.406	Adición de un inciso 9 al artículo 48 del Código de Familia, Ley N.º5476 del 21 de diciembre de 1973, Ley para la reivindicación de la autonomía de la libertad en el proceso de divorcio	DH-MU-0645-2018
20.707	CREACIÓN DEL CONSEJO NACIONAL DEL LIBRO Y LA LECTURA	DH-0546-2018
20.708	LEY DE FOMENTO DEL LIBRO COSTARRICENSE	DH-0547-2018
19.833	ADICIÓN DE UN ARTÍCULO 42 BIS Y UN NUEVO TRANSITORIO XIII A LA LEY PARA LA GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS, N.º 8839, DE 24 DE JUNIO DE 2010 Y SUS REFORMAS, LEY PARA LA PROHIBICIÓN DEL POLIESTIRENO EXPANDIDO	DH-0495-2018
20.454	PROHIBICIONES SOBRE ARTES DE PESCA ILEGALES Y OTRAS REFORMAS DE LA LEY N.º 8436, LEY DE PESCA Y ACUICULTURA, DE 25 DE ABRIL DE 2005 Y DEROGATORIA DE LOS INCISOS A) Y B) DEL ARTÍCULO 47 DE LA LEY N.º 8436, LEY DE PESCA Y ACUICULTURA, DE 25 DE ABRIL DE 2005	DH-CV-0560-2018
20.471	LEY DE FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE EMERGENCIAS 9-1-1	DH-0950-2018
20.129	ADICIÓN DE UN PÁRRAFO SEGUNDO AL ARTÍCULO 28 DE LA LEY ORGÁNICA DEL AMBIENTE, N.º 7554, DE 4 DE OCTUBRE DE 1995; LEY PARA AUTORIZAR AL ESTADO A DECLARAR PROHIBICIONES Y MORATORIAS AMBIENTALES	DH-0544-2018
20.481	LEY QUE AUTORIZA LA GENERACIÓN DISTRIBUIDA CON FUENTES RENOVABLES	DH-0775-2018

20.554	LEY DE PROTECCIÓN DEL DERECHO A LA NACIONALIDAD DE LA PERSONA INDÍGENA Y GARANTÍA DE INTEGRACIÓN DE LA PERSONA INDÍGENA TRANSFRONTERIZA	DH-PE-0919-2018
20.527	LEY DE INCORPORACIÓN DE LA VARIABLE DEL CAMBIO CLIMÁTICO COMO EJE TRANSVERSAL OBLIGATORIO EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTALES	DH-CV-0530-2018
20.615	LEY DE CREACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN SOCIAL DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE CALLE Y SITUACIÓN DE ABANDONO	DH-PE-0596-2018
20.445	LEY DE PROTECCIÓN PARA EL PEZ SIERRA, REFORMA DEL ARTICULO 39 DE LA LEY DE PESCA Y ACUICULTURA, LEY N.º 8436, DE 1º DE MARZO DE 2005	DH-0545-2018
20.306	LEY PARA COMBATIR LA DISCRIMINACIÓN LABORAL DE LA MUJER	DH-MU-LA-0644-2018
20.100	LEY DE IMPUESTO A LAS GANANCIAS EXCESIVAS DE LOS BANCOS E INCENTIVO PARA EL REBAJO DE INTERESES A LAS PERSONAS , ADICIÓN DE UN INCISO C) AL ARTÍCULO 15 DE LA LEY N.º 7092, DE 21 DE ABRIL DE 1988, LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA Y SUS REFORMAS	DH-0632-2018
20.786	LEY DE EDUCACIÓN DUAL	DH-DNA-774-2018
19.085	DEROGATORIA DE LEYES CADUCAS O HISTÓRICAMENTE OBSOLETAS PARA LA DEPURACIÓN DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO (V PARTE)	DH-0615-2018
19.094	DEROGATORIA DE LAS LEYES CADUCAS O HISTÓRICAMENTE OBSOLETAS PARA LA DEPURACIÓN DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO (VI PARTE)	DH-0617-2018
19.095	DEROGATORIA DE LAS LEYES CADUCAS O HISTÓRICAMENTE OBSOLETAS PARA LA DEPURACIÓN DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO (VII PARTE)	DH-0618-2018
20.633	LEY MARCO PARA LA ACTIVIDAD DE MODELAJE EN COSTA RICA	DH-0662-2018
20.267	MODIFICACIÓN PARCIAL A LA LEY DE CONSERVACIÓN DE LA VIDA SILVESTRE, N° 7317 DEL 07 DE DICIEMBRE DE 1992 Y SUS REFORMAS "PROHIBICIÓN DE ZOOLOGICOS	DH-CV-0654-2018
20.665	CREACIÓN DE ESPACIOS CARDIOPROTEGIDOS	DH-CV-0657-2018

20.921	MODIFICACIÓN DE LA LEY N° 9514, LEY DE PRESUPUESTO ORDINARIO Y EXTRAORDINARIO DE LA REPÚBLICA PARA EL EJERCICIO ECONÓMICO 2018 Y PRIMER PRESUPUESTO EXTRAORDINARIO DE LA REPÚBLICA PARA EL EJERCICIO ECONÓMICO DE 2018. EXPEDIENTE N° 20.921	DH-DAEC-0684-2018
20.554	LEY DE PROTECCIÓN DEL DERECHO A LA NACIONALIDAD DE LA PERSONA INDÍGENA Y GARANTÍA DE INTEGRACIÓN DE LA PERSONA INDÍGENA TRANSFRONTERIZA	DH-PE-0768-2018
20.861	ADICIÓN DE LOS ARTÍCULOS 36 BIS, 53 INCISO G, H Y REFORMA DEL ARTÍCULO 63 DE LA LEY N° 7472, DE LA PROMOCIÓN DE LA COMPETENCIA Y DEFENSA EFECTIVA DEL CONSUMIDOR, DEL 20 DE DICIEMBRE DE 1994, PUBLICADA EN LA GACETA N° 14 DE 19 DE ENERO DE 1995	DH-0763-2018
20.840	ADICIÓN DE UN CAPÍTULO DE ACCESO A LA JUSTICIA A LA LEY 7600 DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD	DH-NSCDPD-0764-2018
20.425	LEY DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR CREDITICIO	DH-DAEC-CGA-0828-2018
20.873	LEY CONTRA EL ACOSO LABORAL EN EL SECTOR PÚBLICO Y PRIVADO	DH-0978-2018
20.833	MODIFICACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 35, 56, 60, 141, 151 Y 152 DEL CÓDIGO DE FAMILIA, LEY N° 5476 DEL 21 DE DICIEMBRE DE 1973 Y SUS REFORMAS, Y EL ARTÍCULO 35 DEL CÓDIGO DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA, LEY N° 7739 DEL 6 DE ENERO DE 1998 Y SUS REFORMAS, RÉGIMEN DE INTERRELACIÓN FAMILIAR	DH-DNA-MU-910-2018
20.288	ADICIÓN DE UN ARTÍCULO 246 AL CÓDIGO DE FAMILIA, LEY N° 5476 DEL 21 DE DICIEMBRE DE 1973 Y SUS REFORMAS, REGULACIÓN DEL PATRIMONIO COMÚN EN LA UNIÓN DE HECHO IMPROPIA	DH-0744-2017
20.670	REFORMA DEL ARTÍCULO 95 DEL CÓDIGO DE TRABAJO LEY N° 2, DE 27 DE AGOSTO DE 1943, PARA INCORPORAR LA LICENCIA DE PATERNIDAD	H-DNA-MU-891-2018

20.879	REFORMA DEL INCISO E) DEL ARTÍCULO 14 DE LA LEY N.º9582, LEY DE JUSTICIA RESTAURATIVA; DEL ARTÍCULO 6 BIS DE LA LEY N.º 8720, PROTECCIÓN DE VÍCTIMAS Y TESTIGOS Y DEMÁS SUJETOS INTERVINIENTES EN EL PROCESO PENAL; REFORMAS Y ADICIÓN AL CÓDIGO PROCESAL PENAL Y AL CÓDIGO PENAL, DE 4 DE MARZO DE 2009 Y DEL ARTÍCULO 123 DE LA LEY N.º 7576, LEY DE JUSTICIA PENAL JUVENIL, DE 8 DE MARZO DE 1996.	DH-MU-LA-0856-2018
20.508	REFORMA PARCIAL DE LEY DE ARMAS Y EXPLOSIVOS N.º 7530 Y SUS REFORMAS, DEL 10 DE JULIO DE 1995, ARTÍCULOS 3, 25, 34, 88 y 89 y ADICION DE LOS ARTÍCULOS 88 BIS, 88 TER Y DE UN NUEVO TRANSITORIO (ANTERIORMENTE DENOMINADO) REFORMA PARCIAL A LEY DE ARMAS Y EXPLOSIVOS Nº 7530, 10 DE JULIO DE 1995, ARTÍCULOS 3, 25, 88 Y 89	DH-0815-2018
19.708	REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 165 Y 166 DEL CÓDIGO MUNICIPAL, LEY N 7794, DE 30 DE ABRIL DE 1998, PARA GARANTIZAR LA EFECTIVA PARTICIPACIÓN DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA EN LOS COMITÉS CANTONALES Y COMUNALES DE DEPORTES Y RECREACIÓN, ANTERIORMENTE DENOMINADO: REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 165 Y 166 DEL CÓDIGO MUNICIPAL, LEY Nº 7794, PARA GARANTIZAR LA EFECTIVA PARTICIPACIÓN DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA EN LOS COMITÉS CANTONALES DE DEPORTES. TEXTO DICTAMINADO	DH-CGA-DNA-0949-2018
20.460	REFORMA DE LA LEY Nº 8634, SISTEMA DE BANCA PARA EL DESARROLLO, DE 23 DE ABRIL DE 2008, Y SUS REFORMAS. TEXTO DICTAMINADO.	DH-DAEC-0257-2018
20.263	MODIFICACIÓN PARCIAL A LA LEY DE TRÁNSITO POR VÍAS PÚBLICAS TERRESTRES Y SEGURIDAD VIAL, LEY 9078, DEL 26 DE OCTUBRE DE 2012 Y SUS REFORMAS	DH-CGA-0868-2018
	LEY PARA PROMOVER Y GARANTIZAR LAS PLATAFORMAS INFORMÁTICAS Y/O TECNOLÓGICAS EN MATERIA DE TRANSPORTE". UBER, REFERENDUM	DH-DAEC-0966-2018
20.897	REGULACIÓN DEL SISTEMA DE TARJETAS DE CRÉDITO Y DÉBITO	DH-DAEC-0909-2018
20.970	ADICIÓN DE LOS ARTÍCULOS 35, 68 BIS, 384 BIS Y DE UN INCISO E) AL ARTÍCULO 260 DE LA LEY GENERAL DE SALUD, Nº 5395 DE 30 DE OCTUBRE DE 1973 Y SUS REFORMAS	DH-0951-2018

20.178	LEY PARA DEFENDER A LOS USUARIOS DE LA CAJA COSTARRICENSE DEL SEGURO SOCIAL	DH-0890-2018
20.817	ADICIÓN DE UN PÁRRAFO FINAL AL ARTÍCULO 1 DE LA LEY DE LA DEFENSORÍA DE LOS HABITANTES DE LA REPÚBLICA, LEY N° 7319 DE 10 DE DICIEMBRE DE 1992 Y SUS REFORMAS, PARA FORTALECER EL CUMPLIMIENTO DE LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS	DH-888-2018
20.822	LEY DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL Y FINANCIERO DE LA RED NACIONAL DE CUIDO Y DESARROLLO INFANTIL	DH-DNA-943-2018
20.947	LEY DE REFORMA A LOS ARTÍCULOS 4 Y 5 DE LA LEY CONTRA LA VIOLENCIA DOMÉSTICA, N° 7586	DH-MU-NA-0522-2018
20.565	REFORMA A LOS ARTÍCULOS 5, 6, 19, 35 Y 52 Y ADICIÓN DE UN CAPÍTULO VI AL TÍTULO II DE LA LEY PARA LA GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS, N° 8839, DEL 13 DE JULIO DE 2010, "LEY DE RESPONSABILIDAD EXTENDIDA DEL PRODUCTOR EN LA GESTIÓN DE RESIDUOS	DH-0947-2018
20.531	LEY DE CREACIÓN DEL FONDO NACIONAL PARA INCENTIVAR LA CONSERVACIÓN DE LOS SERVICIOS ECOSISTÉMICOS DEL MAR Y DE LOS RECURSOS MARINO Y COSTEROS (FONASEMAR)	DH-0933-2018
20.848	ADICIÓN DE UN INCISO AL ARTÍCULO 4 Y UN ARTÍCULO 74 BIS A LA LEY SOBRE DERECHOS DE AUTOR Y DERECHOS CONEXOS, LEY N.º 6683, DE 14 DE OCTUBRE DE 1982 Y SUS REFORMAS, IMPLEMENTACIÓN DEL TRATADO DE MARRAKECH PARA FACILITAR EL ACCESO A LAS OBRAS PUBLICADAS A LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD VISUAL O CON OTRAS DIFICULTADES PARA ACCEDER AL TEXTO IMPRESO	MNSCDPD-0928-2018
20.878	REFORMA A LA LEY DE LA DEFENSORÍA DE LOS HABITANTES DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA, N° 7319	DH-DAJ-0938-2018
20.972	DEROGATORIA DEL INCISO 4 DEL ARTÍCULO 93, EL INCISO 3 DEL ARTÍCULO 113 Y EL ARTÍCULO 120 DEL CÓDIGO PENAL (LEY PARA FORTALECER EL DERECHO A LA VIDA DE CADA NIÑO Y NIÑA)	DH-DNA-MU-963-2018
20.888	LEY DE UNIÓN CIVIL PARA PAREJAS DEL MISMO SEXO	DH-PE-0997-2018
19.571	LEY ESPECIAL DE EXTINCIÓN DE DOMINIO. TEXTO DICTAMINADO.	DH-1013-2018

20.861	ADICIÓN DE LOS ARTÍCULOS 36 BIS, 53 INCISO G, H Y REFORMA DEL ARTÍCULO 63 DE LA LEY N° 7472, DE LA PROMOCIÓN DE LA COMPETENCIA Y DEFENSA EFECTIVA DEL CONSUMIDOR, DEL 20 DE DICIEMBRE DE 1994, PUBLICADA EN LA GACETA N° 14 DE 19 DE ENERO DE 1995. EXPEDIENTE N° 20861. TEXTO SUSTITUTIVO.	DH-DAEC-0998-2018
19.526	LEY ORGÁNICA DEL COLEGIO DE OPTOMETRISTAS DE COSTA RICA. Texto dictaminado.	DH-1019-2018
21.023	REFORMA DEL INCISO 1) DEL ARTÍCULO 565 DEL CÓDIGO DE TRABAJO, LEY N° 2 DE 27 DE AGOSTO DE 1943, Y SUS REFORMAS	DH-0980-2018
20.867	REFORMA DEL ARTÍCULO 523 DEL CÓDIGO CIVIL, LEY N.º 63 DEL 28 DE SETIEMBRE DE 1887 Y SUS REFORMAS Y DEL ARTÍCULO 65 DE LA LEY INTEGRAL PARA LA PERSONA ADULTA MAYOR, N.º 7935 DE 25 DE OCTUBRE DE 1999 Y SUS REFORMAS, LEY PARA ACTUALIZAR LAS CAUSALES DE INDIGNIDAD PARA HEREDAR	DH-1057-2018
20.850	REFORMA AL ARTÍCULO 135 DEL CÓDIGO ELECTORAL, LEY N° 8765, DEL 19 DE AGOSTO DE 2009 Y SUS REFORMAS	DH-1056-2018
21.014	LEY DE LUCHA CONTRA EL USO ABUSIVO DE LA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA ENTRE ENTES DE DERECHO PÚBLICO	DH-1054-2018
21.104	"TRANSICIÓN AL TRANSPORTE NO CONTAMINANTE	DH-DAEC-DCV-071-2019
21.141	LEY PARA REGULAR EL TELETRABAJO	DH-0194-2019
21.137	CELEBRACIÓN NACIONAL DEL 1 DE DICIEMBRE COMO "DÍA DE LA ABOLICIÓN DEL EJÉRCITO" Y DÍA FERIADO DE PAGO NO OBLIGATORIO	DH-0027-2019
21.097	LEY DE DECLARATORIA DE SERVICIOS PÚBLICOS ESENCIALES	DH-0057-2019
21.049	LEY PARA BRINDAR SEGURIDAD JURÍDICA SOBRE LA HUELGA Y SUS PROCEDIMIENTOS Y OTROS PROYECTOS RELACIONADOS.	DH-0104-2018
21.032	REFORMA Y ADICIÓN DE VARIOS ARTÍCULOS E INCISOS DE LA LEY CONTRA LA VIOLENCIA DOMÉSTICA, N° 7586 DE 10 DE ABRIL DE 1996 Y SUS REFORMAS Y LA LEY DE ARMAS Y EXPLOSIVOS, N° 7530 DE 10 DE JULIO DE 1995 Y SUS REFORMAS, PARA PREVENIR Y EVITAR EL USO DE ARMAS DE FUEGO EN SITUACIONES DE VIOLENCIA DOMÉSTICA Y PROTEGER LA VIDA DE LAS VÍCTIMAS	DH-0120-2019

21.159	LEY PARA SOLUCIONAR LA CONTAMINACIÓN DE RESIDUOS PLÁSTICOS	DH-0128-2019
19.720	LEY DE CREACIÓN DEL SISTEMA DE EMPLEO JUVENIL (SEJOVEN) E INCENTIVOS PARA LA PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DEL EMPLEO DE PERSONAS JÓVENES	DH-0111-2019
21.096	ADICIÓN DEL INCISO G) AL ARTÍCULO 3 DE LA LEY N° 2160, LEY FUNDAMENTAL DE EDUCACIÓN, DE 25 DE SETIEMBRE DE 1957	DH-DNA-130-2019
21.201	AUTORIZACIÓN EMISIÓN DE TÍTULOS VALORES EN EL MERCADO INTERNACIONAL Y CONTRATACIÓN DE LÍNEAS DE CRÉDITO	DH-DAEC-0181-2019
21.228	REFORMA DEL SISTEMA DE TRANSPORTE REMUNERADO DE PERSONAS Y REGULACIÓN DE LAS EMPRESAS DE PLATAFORMAS TECNOLÓGICAS DE TRANSPORTE	DH-DAEC- CGA-234-2019
21.211	MODIFICACIÓN AL ARTÍCULO 7 DE LA LEY N° 7384	DH-0199-2019
21.009	LEY DE ALTERNANCIA TEMPORAL EN LAS ORGANIZACIONES SINDICALES	DH-MU-0210-2019
21.165	REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 106 BIS Y 106 TER DEL CÓDIGO DE NORMAS Y PROCEDIMIENTOS TRIBUTARIOS	DH-0229-2019
21.170	MODIFICACIÓN DEL INCISO A) DEL ARTÍCULO 69 DEL CÓDIGO DE TRABAJO, LEY N° 2 DEL 27 DE AGOSTO DE 1943 Y SUS REFORMAS Y DEROGACIÓN DE LA LEY N° 212 DE 8 DE OCTUBRE DE 1948, PROHIBICIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN REMUNERATIVA BASADA EN GÉNERO	DH-0274-2019
21.171	ADICIÓN DE UN PÁRRAFO FINAL AL ARTÍCULO 2 Y UN INCISO N) AL ARTÍCULO 12 DE LA LEY DE PROMOCIÓN DE LA COMPETENCIA Y DEFENSA EFECTIVA DEL CONSUMIDOR, LEY N° 7472 DEL 19 DE ENERO DE 1995 Y SUS REFORMAS, PROHIBICIÓN DE DISCRIMINACIÓN EN PRECIOS DE VENTA BASADA EN GÉNERO	DH-0243-2019
21.031	REFORMA INTEGRAL A LA LEY GENERAL DEL VIH	DH-0221-2019
20.840	ADICIÓN DE UN CAPÍTULO DE ACCESO A LA JUSTICIA A LA LEY 7600 DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD	DH- SCDPD-0251-2019
21.177	LEY PARA DETERMINAR LAS COMISIONES DE INTERCAMBIO Y ADQUIRENCIA POR LAS TRANSACCIONES DE COMPRA CON TARJETAS DE CRÉDITO Y DÉBITO	DH-SC-0269- 2019-2019

21.051	REFORMA DE LA LEY DE ASOCIACIONES COOPERATIVAS Y CREACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL DE FOMENTO COOPERATIVA, N° 4179, DEL 22 DE AGOSTO DE 1968, Y ADICIÓN DE UN NUEVO TITULO IV CREACIÓN DEL COMITÉ PARA LA IGUALDAD Y LA EQUIDAD DE GÉNERO Y LOS DERECHOS DE LAS MUJERES DEL MOVIMIENTO COOPERATIVO	DH-MU-321-2019
21.032	REFORMA Y ADICIÓN DE VARIOS ARTÍCULOS E INCISOS DE LA LEY CONTRA LA VIOLENCIA DOMÉSTICA, N° 7586 DE 10 DE ABRIL DE 1996 Y SUS REFORMAS Y LA LEY DE ARMAS Y EXPLOSIVOS, N° 7530 DE 10 DE JULIO DE 1995 Y SUS REFORMAS, PARA PREVENIR Y EVITAR EL USO DE ARMAS DE FUEGO EN SITUACIONES DE VIOLENCIA DOMÉSTICA Y PROTEGER LA VIDA DE LAS VÍCTIMAS	DH-0319-2019
20.985	LEY PARA COMBATIR LA COMTAMINACIÓN POR PLÁSTICO Y PROTEGER EL AMBIENTE	DH-0318-2019
19.571	LEY ESPECIAL DE EXTINCIÓN DE DOMINIO. Texto sustitutivo.	DH-0349-2019

