La Defensoría de los Habitantes

Informe Anual de Labores

2014-2015

Índice General

Presentación

Primera parte.
Aportes en derechos humanos.

Introducción. 1

1. Desarrollo nacional y derechos humanos 5
1.1 Derecho al desarrollo y el enfoque basado en los derechos humanos 5
1.2 Inequidades regionales 6
1.3 Derecho a la salud. Seguimiento a la investigación sobre la CCSS 10
1.4 Acceso a la información y transparencia en la Administración Pública, como el ejercicio de un derecho ciudadano y una obligación del Estado 20
1.5 La política fiscal y los derechos de las personas 24

2. Participación ciudadana y promoción del diálogo: herramientas para el ejercicio de los derechos 29
2.1 Participación ciudadana, medio ambiente y recurso hídrico 29
2.2 Mediación en el conflicto Gobierno – SINTRAJAP 38
2.3 Participación en la campaña contra la violencia hacia niños y niñas 40
2.4 Participación ciudadana y derecho a la movilidad 42

3. Combate a la discriminación y defensa de la igualdad 45
3.1 Costa Rica a 20 años de la Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing+20) 49
3.2 A 25 años de la Convención sobre los Derechos del Niño 52
3.3 El derecho a la tierra de los pueblos indígenas 66
3.4 Derecho al trabajo de las personas con discapacidad 73
3.5 La exoneración tarifaria para personas adultas mayores 74

4. Educación en Derechos Humanos 77
4.1 Obligaciones, recomendaciones y desafíos en materia de Educación en Derechos Humanos (EDH) 77
4.2 Recuento de iniciativas para la Educación en Derechos Humanos en la institucionalidad costarricense 78
4.3 Retos, desafíos y aspiraciones en materia de Educación en Derechos Humanos 82

5. Derecho a un recurso efectivo y reparación 85
5.1. Recurso efectivo 85
5.2. Ausencia de mecanismos de reparación integral acordes con los principios internacionales de derechos humanos 89

6. Generación de indicadores de Derechos Humanos en Costa Rica 93
6.1 Marco conceptual del Sistema de indicadores de derechos humanos de las Naciones Unidas Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos 95
6.2 Implementación de indicadores en la Defensoría de los Habitantes 98
6.3 Indicadores y género 98

Segunda parte.
Acción de la Defensoría de los Habitantes.

7. Sinopsis estadística de la intervención institucional 113
7.1 Sinopsis estadística de la intervención institucional.
Derechos humanos vulnerados: una mirada a partir de las denuncias 113
7.2 Vulneraciones a los derechos de los y las habitantes: evidencia de la desigualdad 114

8. Informes de área
A. DIRECCION DE ADMISIBILIDAD 125
B. DIRECCION DE OFICINAS REGIONALES 131
C. DEFENSORIA DE LA MUJER 143
D. DIRECCION DE PROTECCION ESPECIAL 163
E. DIRECCION DE CALIDAD DE VIDA 177
F. DIRECCION DE CONTROL DE GESTION 189
G. DIRECCION DE ASUNTOS ECONOMICOS 201
H. DIRECCIÓN DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA 211
I. DIRECCION DE ASUNTOS LABORALES 223
J. DIRECCION DE PROMOCION Y DIVULGACION DE DERECHOS 235
K. DIRECCIÓN DE ASUNTOS JURÍDICOS 259
L. UNIDAD DE ASUNTOS INTERNACIONALES 273
M. DIRECCION ADMINISTRATIVA 275
N. CONTRALORÍA DE SERVICIOS 281

ANEXO: criterios sobre proyectos de ley 285

Presentación

La Defensoría de los Habitantes de la República (en adelante, "la Defensoría" o la "DHR") es un órgano adscrito al Poder Legislativo. Esta vinculación de la institución con el primer Poder de la República no es aleatoria ya que refleja la importancia de que exista un vínculo estrecho entre el órgano del Estado encargado de la emisión y reforma del ordenamiento jurídico como fundamento esencial del Estado de Derecho y del ejercicio del control político sobre el aparato estatal; con la institución encargada de la defensa y promoción de los derechos humanos de la población. De esta forma, es consustancial a la naturaleza de la Defensoría como Institución Nacional de Protección de los Derechos Humanos (INDH), el constituirse en una instancia efectiva de consulta, cooperación y apoyo de la Asamblea Legislativa, con el fin de garantizar la vigencia de los derechos humanos en el país y asegurar el cumplimiento de las obligaciones internacionales adoptadas por el Estado en esta materia.[1]

El Informe Anual de Labores es la principal manifestación de la relación entre la Asamblea Legislativa y la Defensoría. Este no puede limitarse al cumplimiento de un requisito legal como mecanismo de control del Parlamento sobre la institución. Por el contrario, este debe reflejar la situación del cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado costarricense en materia de Derechos Humanos y como tal, debe ser considerado al momento de determinar la necesidad de emisión de nueva legislación o la modificación de la existente.[2]

Con miras al ejercicio del control político del Legislativo sobre el Estado[3], el informe refleja cuáles son las acciones estatales que están afectando el disfrute de los derechos a la población y con sus recomendaciones, señala la forma en que estas deben ser modificadas. Por lo anterior, tal y como lo ha señalado el Comité Internacional de Coordinación de las Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, esencial la discusión y difusión del Informe.[4]

La Defensoría de los Habitantes también ha tenido una participación activa en el ejercicio de funciones consultivas y de asesoría de los proyectos de ley que se encuentran en la corriente legislativa. Esta labor se ha realizado mayoritariamente a partir de la iniciativa de la misma Asamblea Legislativa, a través de la solicitud de criterios a la institución con respecto a determinados proyectos. Es necesario ampliar las acciones que se realizan en este sentido con el fin de garantizar una mayor incidencia de la Defensoría en

1 Principios relativos al Estatuto y Funcionamiento de las Instituciones Nacionales de Protección y Promoción de los Derechos Humanos -Principios de París-. Estos principios fueron asumidos como propios por la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas en el año 1992. La Defensoría de los Habitantes cuenta con acreditación consultiva (acreditación A) frente al Alto Comisionado de Naciones Unidas a partir de estos principios.

2 Idem. Principio 3 (i)

3 Idem. Principio 3 (ii)

4 Sub Comité de Acreditación. Comité Internacional de Coordinación de las Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos. Observaciones Generales. Párrafo 6.7

el quehacer legislativo, reforzar su papel auxiliar y que su intervención no se limite a un simple requisito formal. Para ello, se ha comenzado a dar seguimiento a los criterios emitidos por la institución con el fin de garantizar que estos sean adecuadamente considerados y debatidos tanto a nivel de Comisiones como Plenario.[5] Asimismo, se está haciendo un mayor esfuerzo de pertinencia y proponiendo posibles cambios a la redacción de los artículos.

La Defensoría también promueve la adopción de legislación en materia de derechos humanos o bien, la derogación de aquella que afecta el pleno goce de estos a determinados sectores de la población. Para lograr este fin, la Defensoría realiza de diversas acciones de incidencia política a lo interno de la Asamblea Legislativa, participando en los procesos de discusión y grupos de trabajo con los señores diputados y las señoras diputadas, así como con sus asesores.

El presente Informe Anual de la Defensoría de los Habitantes contiene dos partes, la primera, que ofrece sus aportes temáticos sobre los principales retos nacionales en materia de derechos humanos que dibuja un breve análisis de la situación de los derechos reiteradamente vulnerados o en peligro de vulneración de la población en el Estado costarricense y a la vez, la brecha en el cumplimiento de sus obligaciones por parte del Estado. En una segunda parte, la Defensoría reporta su accionar en la implementación del mandato como institución nacional de derechos humanos en Costa Rica.

La Defensoría en su tercer decenio

La Defensoría de los Habitantes es hoy una institución estable y sólida, y por ello, líder en América Latina como una de las instituciones de derechos humanos más independiente y de avanzada. A nivel nacional, también mantiene un reconocimiento de la población como una institución por la defensa de los derechos e intereses de los y las habitantes, que se refleja en un número creciente de solicitudes de intervención a través de su casuística. Del 2010 al 2014, las solicitudes de intervención se han incrementado en un 46,5%, pasando de 20687 a 30264, para una tasa de crecimiento anual del 9,4%. Se estima que para el año 2020, la DHR estará recibiendo un promedio de 40000 solicitudes de intervención.

Desde finales de los años 90, la Defensoría cuenta con una acreditación como institución de estatus A, según los Principios de París, y por lo tanto con Estatus consultivo especial ante los órganos de Derechos Humanos de Naciones Unidas.

Estas circunstancias, aunadas a su carácter auxiliar ante el Parlamento costarricense, requiere un fortalecimiento de su papel como órgano de vigilancia y promoción de los derechos humanos. Para ello, la Defensoría ha asumido dos enfoques fundamentales para el inicio de su tercer decenio que reflejan algunos de los principales retos de la sociedad en el comienzo del Siglo XXI.

Dos enfoques y un eje en favor de la inclusión, el bienestar y la justicia

Se ha adoptado, en primer lugar, un enfoque de promoción a la igualdad y combate a toda forma de discriminación. Este es un derecho y un principio transversal a todas las obligaciones de Derechos Humanos, consagrado también en la Constitución Política. La prohibición de la discriminación es una norma tan fundamental de derechos humanos, que se prohíbe su derogación aún en situaciones de emergencia.

La Defensoría adopta como suya la definición de discriminación adoptada por el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, que la entiende como "toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que se base 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

5 Ibíd. Párrafo 1.6

otra condición social, y que tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas."[6]

La discriminación es, en sí misma, una violación de derechos humanos que afecta, además, el pleno goce y disfrute de otros derechos. El Estado costarricense tiene la obligación de respetar y garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción, todos los derechos sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.[7]

De este compromiso también se desprende una obligación del Estado de asegurar la igualdad ante la ley. En ese sentido, la función parlamentaria es esencial para garantizar igual protección legal a todas y todos, y evitar cualquier normativa contraria a este principio. Pero la igualdad en derechos debe reflejarse en políticas públicas que la garanticen, y combatan la discriminación. En aras de combatir la discriminación, es necesario en ocasiones, adoptar medidas positivas o acciones afirmativas, para reducir o eliminar las condiciones que perpetúan la discriminación.

Costa Rica, sin embargo, carece de un marco jurídico adecuado para el combate de la discriminación, y dicha carencia se refleja en la ausencia de políticas públicas integrales dirigidas hacia asegurar el pleno disfrute de derechos en igualdad de condiciones, incluidas las acciones afirmativas, para todos y todas.

La no discriminación debe ser un eje transversal de la acción del Estado, y por lo tanto, se refleja transversalmente en el presente informe, con particular énfasis en relación con los niños, niñas y adolescentes, los pueblos indígenas, los derechos de las mujeres y las poblaciones afrodescendientes. Ello no significa que otras poblaciones no sufran de discriminación. La Defensoría trabaja y continuará trabajando por el goce de derechos en condiciones de igualdad de todas y todos los habitantes. De esta forma, durante el año 2015, la Defensoría también ha procurado contribuir al reconocimiento a los aportes de los distintos credos a las reflexiones nacionales sobre la pobreza, y ha coadyuvado judicialmente en procura del ejercicio de la libertad de expresión sin discriminación por razones religiosas.

El segundo gran énfasis de acción de la Defensoría gira en torno al Enfoque al Desarrollo basado en los Derechos Humanos. Este enfoque, concebido desde el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se explica en la primera parte de este informe. Como metodología exige el abordaje de presupuestos como los siguientes: el reconocimiento de las y los habitantes como sujetos de derechos, la participación ciudadana, la transparencia y la rendición de cuentas, y la vigilancia, con miras a un desarrollo sostenible y equitativo.

El concepto del o la habitante como sujeto de derechos y no como beneficiaria o beneficiario pasivo de la acción del Estado, exige un cambio en cómo se relaciona el o la servidora pública con quienes acuden a las instituciones del sector público. El maltrato ciudadano, desarrollado por la Defensoría de los Habitantes en informes anteriores, es una negación de esta concepción y por lo tanto, de la dignidad de las personas. El reconocimiento de derechos por parte de toda la función pública es una labor necesaria que pasa por la capacitación, la construcción de alianzas con la sociedad civil y sobretodo, una adecuada formación de las y los habitantes en derechos humanos que comienza por la educación formal. Es necesaria, además, una acción de un Estado que, desde todos los Poderes e instituciones, se reconozca como portador de obligaciones ineludibles en materia de derechos humanos. En ese sentido toda acción del Estado debe ser respetuosa y protectora de derechos humanos, incluidas por ejemplo, las políticas fiscales, de comercio exterior, ambiente y energía o de promoción de la tecnología.

6 Comité de Derechos Humanos, Observación General No.18 (1989) para. 7.
7 Idem, para. 1. Ver también Artículo 2, para 1. Del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

La participación ciudadana en la concepción y gestión de políticas públicas es esencial como base para la paz social, la confianza en las instituciones del Estado y la legitimidad de la función pública. La falta de participación ciudadana se encuentra en la raíz de conflictos que han estallado en el último año, en particular en relación con el acceso al agua. Algunos de estos conflictos, pudieron haberse evitado a través del diálogo social en la elaboración de las políticas públicas. Lógicamente, para tener este efecto, la participación ciudadana debe ser real y tener algún impacto, y no ser concebida como un mero formalismo.

La Defensoría ha querido, en este sentido, asegurar la participación de distintos grupos sociales en la elaboración de sus propias estrategias a través de la elaboración de agendas, en especial en el ámbito regional. Se han realizado sesiones de consulta con sociedad civil en las áreas donde la Defensoría cuenta con sedes. En particular, se ha establecido una agenda por parte de los afrodescendientes de la región Caribe para la Defensoría de los Habitantes, así como una agenda de las poblaciones indígenas de todo el país para guiar las estrategias de incidencia de la Defensoría. Esta forma de trabajo se mantendrá en los próximos años, a través de la elaboración de agendas concertadas para otros sectores de la población.

La promoción de la transparencia ha sido una labor que la institución ha hecho propia desde hace más de diez años, como gestora de la Red Interinstitucional de Transparencia, proyecto que continuará fortalecido en adelante a través de la elaboración de indicadores de transparencia y, además, de un enfoque que mira la transparencia, no como una opción del Estado, sino como un requisito necesario para garantizar derechos humanos, y en particular, el derecho de acceso a la información.

La labor de vigilancia es consustancial al mandato de la Defensoría de los Habitantes en tanto órgano de control. Para cumplir de manera independiente y técnica esta misión, requiere de los instrumentos metodológicos para evaluar el respeto y la acción programática del Estado que sea necesaria para el avance progresivo en el pleno disfrute de derechos. Se ha optado por una metodología internacional de elaboración de indicadores de derechos humanos en un proceso de largo plazo. Dichos indicadores pretenden medir y evaluar los procesos necesarios que deben tener como resultado una mejora en la prestación de servicios, y los estándares de bienestar del país. Este instrumento pretende servir como guía para la elaboración de políticas públicas, y para alertar al Estado ante eventuales retrocesos contrarios a sus compromisos de derechos humanos.

Inicialmente, se ha trabajado en el desarrollo de indicadores relacionados con el combate a la discriminación –específicamente contra las mujeres- y el Derecho a la Salud, por considerarse este último como un derecho integrador en el disfrute de otros derechos así como un factor y una medición esencial del desarrollo.

El desarrollo de estas metodologías exigen, además, la incorporación a la Defensoría de nuevas formas de análisis e investigación, que vayan mucho más allá de las solicitudes de información y las inspecciones. El análisis de patrones, el mapeo de datos, las alertas tempranas sobre posibles conflictos sociales hacen necesaria la conformación de una Unidad de Análisis e Investigación, con nuevas capacidades que permitan mejorar la acción preventiva y la protección de derechos no solo por parte de la Defensoría, sino del Estado en general.

Estos dos enfoques –combate a la discriminación y enfoque al desarrollo basado en derechos humanos- van de la mano con la obligación del Estado de asegurar un recurso efectivo a las y los habitantes frente a situaciones que violenten sus derechos e intereses. Este recurso efectivo exige una reparación adecuada del daño cuando se trate de violaciones a los derechos humanos de las y los habitantes.

La Defensoría de los Habitantes se concibe a sí misma como parte de los recursos a disposición de los y las habitantes frente a situaciones violatorias de sus derechos. La efectividad de ese recurso exige,

una respuesta adecuada y en tiempo de las solicitudes de intervención, una mayor pertinencia en las recomendaciones y procurar mayor incidencia en resolver las causas de las violaciones.

Con miras a asegurar una mayor eficiencia y pertinencia, la Defensoría está revisando sus procesos internos, facilitando la descentralización de la toma de decisiones hacia las oficinas regionales y a cada una de las direcciones de la institución, mejorando el uso de nuevas tecnologías, capacitando y refrescando conocimientos en materia de derechos humanos, y estableciendo protocolos de atención.

La efectividad de los recursos, incluida la Defensoría, exige contribuir a una reparación más integral del daño, la cual no contempla únicamente una indemnización económica –que debe ser declarada por los tribunales de justicia-, sino una rehabilitación del o la afectada, la restitución de sus derechos y garantías de no repetición del hecho violatorio. Estos conceptos se reflejan, cuando es pertinente, en los informes y recomendaciones que emite el órgano Defensor.

Lógicamente, el Poder Judicial, es el primer llamado a asegurar un recurso efectivo y la reparación integral del daño, en virtud de lo cual la Defensoría ha procurado un mayor acercamiento a la Presidencia de la Corte Suprema de Justicia, y mantiene estos dos derechos como ejes esenciales de su participación en la Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia (CONAMAJ), otros órganos judiciales y en su relación con la Justicia Administrativa.

Todo esto exige, lógicamente, una Defensoría con mejor uso de las herramientas jurídicas a su disposición, incluida su capacidad para acudir a instancias internacionales, la solicitud de información y la citación de funcionarios y funcionarias pero, sobre todo el ejercicio estratégico de su magistratura de influencia, con miras a contribuir a cambios estructurales a través de estrategias articuladas de incidencia.

La Defensoría ha procurado ayuda técnica de organismos internacionales, que se han materializado en capacitaciones por parte de la Corte y la Comisión Interamericanas de Derechos Humanos, así como asesorías de la Corte Penal Internacional. La institución ha fortalecido también sus alianzas con Naciones Unidas, en particular el Alto Comisionado para los Derechos Humanos y la sede del Sistema de Naciones Unidas en Costa Rica. Todo esto con miras a una mayor interacción del órgano Defensor con estos organismos, en consonancia con las recomendaciones hechas a la Defensoría por el Comité Internacional Coordinador de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (CIC) y del cual la Defensoría pasó a integrar su Comité Ejecutivo en marzo de 2015.

En el presente año se ha contribuido con el seguimiento del cumplimiento de sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el monitoreo de la situación de Derechos Humanos en el país que realiza cotidianamente la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y ha procurado incidir en la aplicación en el ámbito nacional de los estándares internacionales de Derechos Humanos.

Las solicitudes de información previstas por ley, no deben ser vistas como meros trámites, sino como parte consustancial de su labor de control y vigilancia, de ahí que se ha abocado a difundir aquellas solicitudes que pueden incidir en la política pública, y que permita lanzar alertas para que otros órganos, incluida la Asamblea Legislativa, puedan contribuir en esa vigilancia. Asimismo, se han emitido acuerdos que simplifican el trámite para las citaciones de acuerdo con su Ley de creación.

La sociedad civil desempeña una labor fundamental de promoción y defensa de derechos, de ahí que se convierta en aliado natural de la Defensoría, pero con respeto a los respectivos mandatos e independencia. La relación con la Sociedad Civil permite a la institución reforzar su papel mediador, facilitar el diálogo y, principalmente, fortalecer su incidencia.

La Defensoría de los Habitantes reconoce que las obligaciones fundamentales de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos competen a todas las instituciones del Estado, de ahí su interés en intensificar el diálogo con miras a generar los cambios necesarios en favor de todas y todos los habitantes.

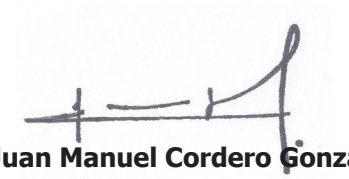
Aparte de honrar la obligación de ley en informar de la gestión institucional, ponemos a disposición de los y las señoras diputadas este Informe Anual, con la aspiración de que el mismo se convierta en un referente para el análisis y discusión de lo consustancialmente atinente al Parlamento en materia de derechos humanos.

Finalmente y no por ello menos importante, es menester recordar que esta visión del estado de cumplimiento de los derechos humanos en el país, tiene su sustento en las quejas recibidas mayoritariamente de aquellas personas más excluidas de nuestra sociedad y para quienes la Defensoría es su voz.

San José, junio del 2015.



Montserrat Solano Carboni
Defensora de los Habitantes de la República



Juan Manuel Cordero González
Defensor Adjunto de los Habitantes de la República

Introducción

El presente informe procura contribuir a la discusión sobre algunos temas específicos del quehacer nacional desde los compromisos de derechos humanos asumidos por el Estado costarricense en virtud de los tratados internacionales, al amparo de la Constitución Política.

Los derechos humanos no son un elemento discursivo, o de pura retórica, sino que se materializan en el establecimiento de obligaciones por parte de todos los agentes estatales para asegurar el respeto, la protección y la realización de los mismos.

Los derechos humanos no son meras aspiraciones de una sociedad, sino mínimos necesarios para asegurar el respeto a la dignidad de todas las personas, el fortalecimiento y la legitimidad de las instituciones democráticas y la generación de las condiciones necesarias para que todos y todas puedan desarrollar su propio proyecto de vida.

Parte de las obligaciones que asume el Estado al ratificar un tratado de derechos humanos, implica necesariamente el ejercicio de un control de convencionalidad. Dicho control no se agota con la mera cita de artículos de declaraciones, tratados y convenciones, ni con la adopción en el ámbito interno de reformas legales para incorporarlos al régimen jurídico nacional. De acuerdo con la Corte Interamericana de Derechos Humanos "independientemente de las reformas legales que el Estado deba adoptar (…), con base en el control de convencionalidad, es necesario que las interpretaciones judiciales y administrativas y las garantías judiciales se apliquen, adecuándose a los principios establecidos en la jurisprudencia de este Tribunal que han sido reiterados en el presente caso".[1]

De esta forma, las interpretaciones de los órganos internacionales de derechos humanos respecto de los tratados de que Costa Rica es parte deben ser adoptados en las normas, jurisprudencia y políticas públicas en el ámbito interno. De dichas interpretaciones y análisis surgen estándares de derechos humanos que deben ser aplicados en el ámbito interno.

Siendo la doctrina internacional de derechos humanos base para el ejercicio de control de convencionalidad por parte de la Defensoría de los Habitantes como Institución Nacional de Derechos Humanos, se considera oportuno recordar los principios y las obligaciones básicas de derechos humanos que deben ser resguardadas por todos los agentes del Estado, y como límites fundamentales a todas sus acciones u omisiones.

---

1 CorteIDH, Caso López Mendoza Vs. Venezuela, Sentencia del 1 de Setiembre de 2011 (Fondo, Reparaciones y Costas). Para 228

Características de los derechos humanos

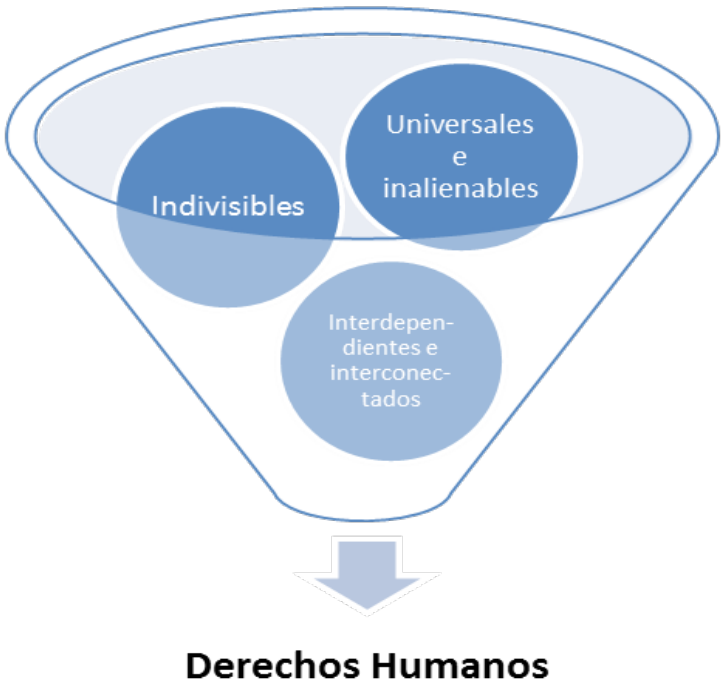
La dignidad humana como fundamento de los derechos humanos incide directamente en las características que estos adquieren y que permiten que éstos se constituyan en verdaderas garantías individuales y colectivas, frente a cualquier conducta que interfiera o pretenda interferir en los derechos y libertades de las personas.[2]

La universalidad de los derechos humanos es consecuencia de la dignidad compartida por todas las personas. El disfrute de estos derechos corresponde a todas las personas. Frente a esta realidad, no pueden negarse el disfrute de estos derechos a ninguna persona o condicionar éste, aduciendo razones de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.[3]

De la misma forma que las condiciones personales no pueden interponerse en el reconocimiento y disfrute de los derechos humanos, la universalidad de los derechos humanos implica que el respeto y disfrute de éstos no admite condicionamientos derivados del sistema político, cultural o económico que rige en una sociedad en particular, de forma que, independientemente de los aspectos culturales o regionales o los niveles de desarrollo que los países presenten, los derechos humanos son igualmente exigibles como igual es la condición humana.[4] De esta forma, todas las personas deben poder gozar plenamente de los derechos humanos en condiciones de igualdad, indistintamente del tipo de gobierno, régimen político o signo ideológico bajo el cual se les gobierne.

La vinculación de los derechos humanos a la naturaleza misma del ser humano, tiene otra consecuencia y es su naturaleza inalienable; simplemente, negar estos derechos es desconocer la humanidad de las personas. En consecuencia, no puede existir ningún requisito impuesto por el Estado, sanción sobre una conducta específica o acuerdo de la persona titular del derecho, que permita la disminución o negación de los derechos humanos.

De la misma forma en que la dignidad de la persona humana es única, los derechos humanos están destinados a actuar sobre la realidad y la vida de las personas de forma integral. En consecuencia, los derechos humanos son indivisibles por lo que no admiten su segregación y jerarquización, de modo que no se puede sacrificar un derecho por defender otro. Por esta misma razón, son derechos interdependientes en el tanto las acciones u omisiones que afecten o beneficien a uno de estos derechos, impacta sobre la totalidad de éstos. Asimismo, la existencia de unos derechos presupone el disfrute pleno de los otros. La mejora en un derecho no puede darse a expensas de ningún otro o del disfrute de derechos humanos por parte de un grupo específico. En ese sentido, los derechos humanos no se transan ente sí.



2 Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. En http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQsp.pdf
3 Artículo 2. Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos -PIDCP-.
4 Conferencia Mundial de Derechos Humanos 1993. Declaración y Plan de Acción de Viena. Párrafo 5.

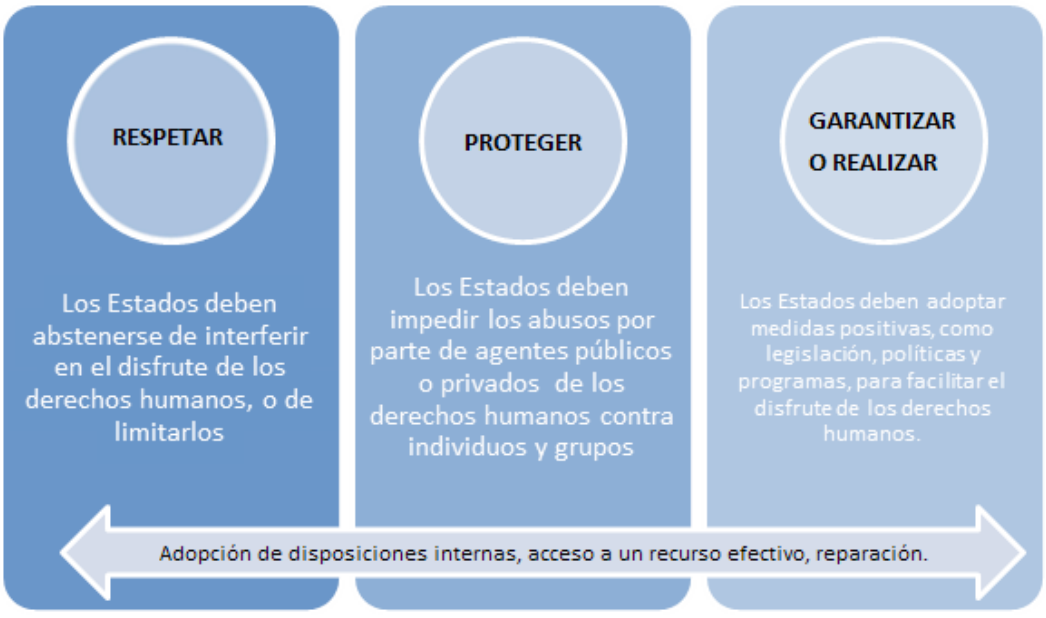
Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha referido en su jurisprudencia que: "(…) la Corte considera pertinente recordar la interdependencia existente entre los derechos civiles y políticos y los económicos, sociales y culturales, ya que deben ser entendidos integralmente como derechos humanos, sin jerarquía entre sí y exigibles en todos los casos ante aquellas autoridades que resulten competentes para ello.[5]

Obligaciones generales de derechos humanos

Frente a los derechos humanos, los Estados adquieren obligaciones generales de respetar, proteger y garantizar o realizar los derechos, y que adquieren una expresión propia según el derecho, las características y necesidades específicas de la persona titular de éste.[6] Respetar los derechos humanos implica por parte del Estado, la obligación de abstenerse de realizar cualquier conducta que pudiera derivar en la limitación o negación de su disfrute.

La obligación de proteger refiere al hecho de que el Estado debe adoptar las acciones necesarias para prevenir cualquier acción que afecte los derechos fundamentales de las personas, ya sea por parte de terceras personas, ajenas al Estado, como de sus propios agentes.

La obligación de garantizar es aún más amplia e implica la adopción de acciones positivas por parte del Estado con el objetivo, por un lado, de asegurar a todas las personas el disfrute pleno de los derechos que como seres humanos le corresponde, no sólo a partir de la abstención de toda actuación que afecte el disfrute del derecho sino también, con la adopción de las acciones de hacer requeridas para garantizar éste, ya sea en el ámbito legislativo, administrativo o de facto. Además de estas acciones de prevención frente a posibles violaciones de los derechos, el Estado tiene el deber de prever la existencia de un sistema jurídico y una estructura estatal capaz de investigar los hechos, sancionar las conductas violatorias -sin importar la naturaleza del autor- y garantizar la reparación integral del daño ocasionado a los derechos.[7]



5 Corte IDH. Caso Acevedo Buendía y otros ("Cesantes y Jubilados de la Contraloría") Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2009. Serie C No. 198, Párrafo 101

6 Corte IDH. Caso Gadeón García vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de abril de 2006. Serie C No. 147. Párrafo 147.

7 Caso González y otras (Campo Algodonero) vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia 6 de noviembre de 2009. Serie C No. 205. Párrafo 252.

Estas son obligaciones directas por lo que su cumplimiento es inmediato, sin que pueda alegarse la contraposición con normativa interna, sin importar su rango.[8] En este sentido, los instrumentos internacionales también prevén como parte de las obligaciones de los Estados, la emisión de las disposiciones internas, jurídicas o de otra naturaleza, tendientes a garantizar el pleno reconocimiento de los derechos de las personas que habitan dentro de un país determinado, con independencia de su condición de nacionales o no nacionales.[9] Igualmente y a partir del control de convencionalidad de las acciones internas en materia de derechos humanos, los Estados están en la obligación de derogar o modificar las disposiciones jurídicas o prácticas administrativas o judiciales que contradigan el disfrute de los derechos en los términos previstos en los instrumentos internacionales de derechos humanos.[10]

Asimismo, frente a una posible violación de derechos humanos, los Estados tienen la obligación de garantizar el acceso de las víctimas a un recurso efectivo, el cual aborde una reparación integral del daño.

8 Artículo 27 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados.
9 Al respecto ver el artículo 2 inciso 2 de la PIDCP, artículo 2.
10 Caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Serie C No. 209. Párrafo 339

Primera Parte

Aportes en Derechos Humanos



1 Desarrollo nacional y derechos humanos

1 Desarrollo nacional y derechos humanos

1.1. Derecho al desarrollo y el enfoque basado en los derechos humanos

En el preámbulo de la Declaración sobre el derecho al desarrollo,[1] la Asamblea General de las Naciones Unidas define el desarrollo como "un proceso global económico, social, cultural y político, que tiende al mejoramiento constante del bienestar de toda la población y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la distribución justa de los beneficios que de él se derivan".[2]

Por su parte, en la misma Declaración, la Asamblea General de Naciones Unidas establece que el derecho al desarrollo "es un derecho humano económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él".[3]

A partir de tales conceptos, la Declaración establece una serie de obligaciones a los Estados parte tales como la formulación de políticas de desarrollo nacional para mejorar el bienestar "de la población entera" y lograr "la equitativa distribución de los beneficios resultantes",[4] la eliminación de obstáculos al desarrollo resultantes de la inobservancia de derechos económicos, sociales y culturales,[5] la adopción de medidas para garantizar la igualdad de oportunidades "para todos", la educación, los servicios de salud, los alimentos, la vivienda, el empleo y la justa distribución de los ingresos[6], y la adopción de medidas políticas, legislativas y de otra índole para la consolidación progresiva del derecho al desarrollo.[7]

Este conjunto de obligaciones específicas emanadas de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, sintoniza con una de las tres obligaciones generales de los Estados en relación con los derechos humanos: la de realizarlos o "hacerlos cumplir". En efecto, además de respetar y proteger los derechos humanos, los Estados tienen la obligación de adoptar medidas progresivas que permitan el disfrute del derecho de que se trate, para lo cual deberán facilitar mediante políticas y otras intervenciones explícitas, las condiciones apropiadas para su disfrute e incluso, si es necesario, "poner los medios necesarios para la realización del derecho"[8] mediante, por ejemplo, el apoyo a grupos que no pueden atender sus propias necesidades.

---

1 Adoptada mediante resolución 41/128 del 4 de diciembre de 1986.
2 Asamblea General de Naciones Unidas. Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, Preámbulo, 1986.
3 Idem., artículo 1°, inciso 1.
4 Idem., artículo 2°, inciso 3.
5 Idem., artículo 6°, inciso 3.
6 Idem., artículo 8° inciso 1.
7 Idem., artículo 10°.
8 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de*

El desarrollo humano gira en torno a las personas, y reconoce su diversidad; además debe tener como finalidad la construcción y las capacidades y libertades humanas así como la utilización al máximo de esas capacidades y libertades. En el Informe Regional sobre Desarrollo Humano del año 2013-2014 se destaca claramente que:

> *"El concepto de desarrollo humano marcó un hito en la manera como los países y la comunidad internacional entienden y miden el desarrollo. Este concepto plantea la necesidad de reconocer que la verdadera riqueza de las naciones son las personas, y que el objetivo del desarrollo debe ser la "creación de condiciones que permitan que las personas disfruten de una vida larga, saludable y creativa".*[9]

El enfoque de los derechos humanos integrado al concepto de desarrollo, se entiende como "un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que desde el punto de vista normativo está basado en las normas internacionales de derechos humanos y desde el punto de vista operacional está orientado a la promoción y la protección de los derechos humanos".[10]

El enfoque identifica a los titulares de derechos y a los titulares de deberes y obligaciones, y contribuye a fortalecer las capacidades de los titulares de derechos para elevar sus reclamos, así como las de los titulares de deberes para cumplir con sus obligaciones. El enfoque de derechos humanos toma como referente la universalidad, la igualdad y la no discriminación, de donde se derivan acciones positivas hacia las personas en situación de vulnerabilidad. Este enfoque, considera la importancia de aplicar los principios de participación, transparencia y acceso a la información.

El objetivo central del enfoque basado en los derechos humanos consiste en servir de herramienta para identificar y analizar las desigualdades y erradicar las prácticas de carácter discriminatorio que dificultan el desarrollo humano pleno de ciertos sectores de la población. Estas prácticas impactan de manera diferenciada a mujeres, niños, niñas y adolescentes, pueblos indígenas, personas afrodescendientes, personas con discapacidad, personas adultas mayores, personas migrantes y personas sexualmente diversas, entre otros.

1.2. Inequidades regionales

En este segmento se documentan las brechas de desarrollo humano que subsisten entre diferentes regiones de planificación del país, así como algunas de sus manifestaciones en el efectivo ejercicio de derechos por parte de sus habitantes. Adicionalmente, se hace un análisis de las inequidades regionales observadas desde el enfoque de los derechos humanos.

Una vez más, corresponde denunciar las deudas que mantiene el Estado costarricense con quienes habitan en las regiones circundantes al Valle Central, poblaciones que año con año arrastran indicadores de bienestar muy inferiores a los que posee la Región Central. Seguidamente se puntualizan algunos datos de la más reciente Encuesta Nacional de Hogares:[11]

Pobreza: mientras la Región Central exhibe el menor nivel de pobreza con un 17,2% de hogares en esa condición, las regiones periféricas oscilan entre un 26,8% (Huetar Norte) y un 36,2% (Región Brunca, con más del doble respecto a la Región Central y casi un 14% sobre el promedio nacional). Todas las regiones periféricas superan el promedio nacional de pobreza, que se cifra en 22,4% para el año 2014.

Derechos Humanos en la cooperación para el Desarrollo. Naciones Unidas. Nueva York y Ginebra, 2006. Consultado en fecha 22 de abril de 2015 en la página electrónica: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQsp.pdf

9 PNUD, 1990, p.10

10 OHCHR, 2006.

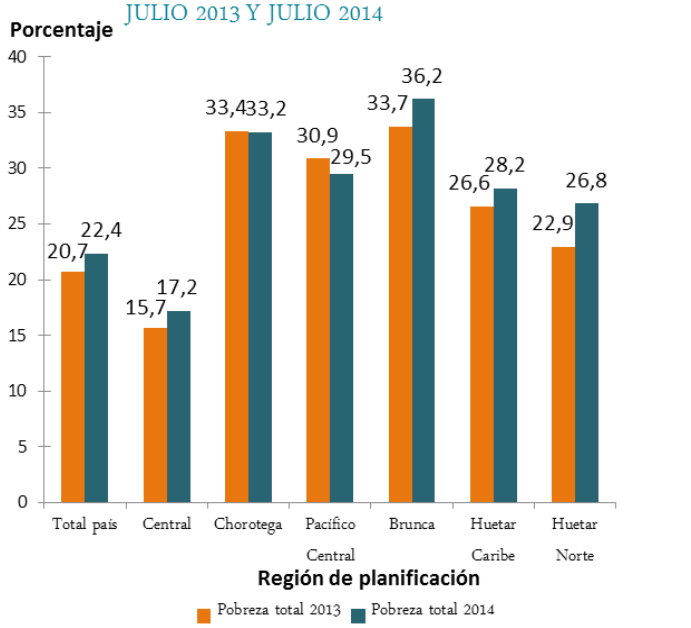
11 Aplicada en julio de 2014 y publicada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (datos consultados el 22 de abril de 2015 en la página electrónica http://www.inec.go.cr).

El siguiente gráfico elaborado por el INEC a partir de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) de 2013 y 2014, ilustra la realidad de la pobreza en cada región.

GRÁFICO 1

Incidencia de la pobreza total según región de planificación

JULIO 2013 Y JULIO 2014



Fuente: INEC. Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) 2013, 2014. Gráfico extraído el 23 de abril de 2015 de la página electrónica http://www.inec.go.cr/enaho/publicaciones/publicac.aspx

Ingreso por hogar: el ingreso por hogar en la Región Central es el más alto del país, con un monto promedio de ₡1.203.752 por hogar, mientras en las regiones circundantes esos promedios oscilan entre ₡630.404 (Huetar Caribe, casi la mitad del ingreso promedio de los hogares de la Región Central) y ₡760.205 (Huetar Norte). Adicionalmente, entre 2013 y 2014 sólo la Región Central experimentó un incremento en el ingreso promedio por hogar en términos corrientes (₡20.000), mientras las restantes experimentaron una disminución, siendo el caso más notorio el de la Región Huetar Caribe, cuyos hogares registran ₡57.000 menos en su ingreso mensual promedio respecto al año 2013.

Derecho al trabajo: la Región Central exhibe la segunda menor tasa de desempleo del país, un 7,8% -levemente superior a la Región Huetar Norte-, mientras las restantes cuatro regiones oscilan entre el 9,7% (Brunca) y 12,5% (Chorotega).

Universalidad de la seguridad social: la Región Central es la segunda con mayor porcentaje de población asegurada con el 86,9% del total –sólo superada por la Región Brunca con un 87,5%-, mientras las restantes regiones oscilan entre un 80,7 (Huetar Norte) y un 85,1% (Pacífico Central).

Derecho a la educación: la Región Central goza de la mayor tasa de escolaridad entre mayores de 15 años de edad con un promedio de 9,44 años en el sistema educativo, mientras las regiones periféricas oscilan entre 7,46 (Huetar Caribe) y 8,09 años (Chorotega).

Derecho a la vivienda: la Región Central tiene el más bajo porcentaje de viviendas en mal estado, cifra que corresponde a un 6,54% del total de viviendas, mientras en las regiones circundantes los porcentajes oscilan entre un 11,30% (Chorotega) y un 16,49% (Huetar Caribe, que representa 2,5 veces el porcentaje de la Región Central). La Región Central cuenta con el menor porcentaje de viviendas con

hacinamiento, que corresponde a un 1,87% del total, mientras las regiones circundantes oscilan entre el 2,09% (Brunca) y el 4,31% (Huetar Caribe, casi 2,5 veces el porcentaje de viviendas con hacinamiento de la Región Central).

Derecho de acceso a internet y brecha digital: en la Región Central el 62% de las viviendas poseen al menos una computadora, mientras ese dato en las regiones circundantes oscila entre el 35,1% (Huetar Caribe) y el 38,3% (Brunca). En la Región Central el 61,7% de las viviendas cuenta con acceso a internet, en contraste con las regiones periféricas donde tal porcentaje oscila entre el 39,3% (Chorotega) y el 51,3% (Huetar Norte).

La asimétrica distribución de oportunidades entre la Costa Rica rural y costera y la Meseta Central, se muestra en el Índice de Desarrollo Social (IDS) que publicó el Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN).[12] Al valorar indicadores agrupados en las dimensiones económicas, de participación electoral, de salud y de educación, el estudio asigna una determinada puntuación a las diferentes regiones, cantones y distritos, de modo que la Región Central se ubica en el primer lugar con un IDS de 67, seguido a considerable distancia por la Región Chorotega con un 47,2 mientras la Región Huetar Norte ocupa el último escalón con un 24,5. Concluye entonces el estudio de MIDEPLAN que "en general, las regiones periféricas tienen una menor inversión social, lo que las hace menos competitivas y con un nivel de vida inferior al de la región Central".[13]

Por su parte, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y su "Atlas del Desarrollo Humano Cantonal de Costa Rica 2012", enlista un ranking de cantones de acuerdo con el Índice de Desarrollo Humano (IDH) que exhibe cada uno.[14] Al respecto, resulta ilustrativo que entre los primeros 10 cantones con mejor IDH se ubican 9 de la Región Central y 1 sólo de regiones circundantes, mientras de los 10 cantones con peor IDH sobresalen 2 de la Región Central y 8 de las periféricas. Asimismo, como parte de este mismo estudio, el "Índice de Bienestar Material" arroja que 14 cantones de la Región Central anteceden al mejor ubicado de las regiones periféricas, que ocupa el puesto N° 15.

Los datos del PNUD guardan relación con el Índice de Desarrollo Social Cantonal de MIDEPLAN que se refirió anteriormente. En este estudio, el cantón de región periférica mejor ubicado aparece en el puesto N° 28 mientras que los 14 cantones con peor índice de desarrollo social -que ocupan las posiciones 68 al 81- corresponden a estas regiones.

Cabe apuntar que entre 2010 y 2014, conforme lo documentó la Defensoría de los Habitantes en sus pasados Informes Anuales, las cifras arriba referidas experimentaron pocas variaciones. Adicionalmente, y como se precisó en el Informe del año anterior, los esfuerzos emprendidos por el Estado en materia de planificación del desarrollo regional han sido tímidos y no lograron cambios sustantivos a la vista de las mediciones efectuadas.

Las inequidades regionales vistas desde el enfoque basado en derechos humanos, permiten analizar las desigualdades que se encuentran en el centro de los problemas de desarrollo y corregir las prácticas discriminatorias que obstaculicen dicho proceso.

Los planes, las políticas y los procesos de desarrollo están anclados en un sistema de derechos y de los correspondientes deberes establecidos por el derecho internacional. Por tanto, el enfoque basado en los derechos humanos identifica a los titulares de derechos y aquello a lo que tienen derecho, y a

12 Ministerio de Planificación y Política Económica. Costa Rica: Índice de Desarrollo Social 2013. MIDEPLAN. San José, 2013. Consultado el 24 de abril de 2015 en la página electrónica http://documentos.mideplan.go.cr/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/8919cc42-afa2-4283-ab37-837547406763/IDS%202013.pdf

13 Idem.

14 Al igual que lo hace con sus diferentes informes mundiales, el PNUD recurre en este estudio a una metodología que mide el desarrollo humano a partir de tres dimensiones básicas: disfrute de una vida larga y saludable (esperanza de vida al nacer), acceso a la educación (alfabetización y tasa neta de matrícula educativa) y estándar de vida (bienestar material).

los correspondientes titulares de deberes y las obligaciones que les incumben, y procura fortalecer la capacidad de los titulares de derechos para reivindicar éstos y de los titulares de deberes para cumplir sus obligaciones.[15]

Conviene recordar que distintos instrumentos internacionales de derechos humanos[16] obligan al Estado costarricense a adoptar políticas de desarrollo nacional para toda la población –no sólo la de la Meseta Central-, lograr "la equitativa distribución de los beneficios resultantes" –no su concentración en una sola región- y adoptar medidas para garantizar igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional, entre otras.

Más aún, para el caso costarricense, las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, y a la luz del derecho al desarrollo, han sido incorporadas al derecho interno mediante disposiciones que van desde el mandato constitucional referido a la protección especial a la familia, la madre, el niño y el enfermo desvalido, así como la obligación estatal de procurar el mayor bienestar para todos los habitantes y el más adecuado reparto de la riqueza, hasta disposiciones legales como la Ley de Planificación Nacional, Nº 5525, que establece competencias y asigna responsabilidades en procura de lograr el crecimiento en la producción nacional, la mejor distribución del ingreso, la prestación de servicios sociales y la participación ciudadana en la solución de los problemas económicos y sociales.

La Ley de Planificación Nacional asigna importantes responsabilidades a un "Sistema Nacional de Planificación" en el que despunta como actor más relevante el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. A su vez, la Ley asigna a ese "Sistema" y a MIDEPLAN como su cabeza, la responsabilidad de acometer estudios, análisis y publicaciones sobre el desarrollo regional.

El ordenamiento jurídico contempla un "Subsistema de Planificación Regional" con la finalidad de coordinar la planificación del desarrollo regional de largo, mediano y corto plazo con especial atención en la planificación territorial regional y en la disminución de los desequilibrios territoriales.[17]

De esta forma, al menos a nivel del derecho internacional y del ordenamiento jurídico interno, es posible identificar a los titulares de derechos y del derecho específico de que se trata -para el caso, el derecho al desarrollo- así como a los titulares de los correspondientes deberes y sus obligaciones puntuales.

No obstante, a nivel operacional, los planes, políticas y procesos de desarrollo no han estado orientados a la promoción y la protección de los derechos humanos, como lo exige el enfoque de derechos humanos al desarrollo.

En efecto, derechos fundamentales como el empleo, el acceso a la seguridad social y la procura de su universalidad, el derecho a la educación, a la vivienda digna, a la no discriminación y todos los derechos cuyo ejercicio se ven amenazados en contextos de pobreza crónica y estructural, han sido sistemáticamente violentados en las regiones periféricas del país según se ha documentado a lo largo de los años. En este sentido, el Estado, principal obligado a respetar, proteger y "hacer cumplir" los derechos humanos, ha sido el primero y principal deudor en esta materia.

Por lo anterior, conviniendo con las Naciones Unidas en que "las violaciones de los derechos humanos son tanto causa como consecuencia de la pobreza", y coincidiendo con ella en que "los derechos humanos refuerzan la exigencia de que la reducción de la pobreza sea la meta primaria de las políticas de desarrollo" y asumiendo con ella que "cuando no se realizan los derechos humanos, hay que analizar las

15 Idem.

16 Algunos como la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, la Declaración del Milenio y los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

17 Página electrónica de MIDEPLAN: http://www.mideplan.go.cr/snp/subsistemas/planificacion-regional, consultada el 24 de abril de 2015.

responsabilidades de los distintos agentes", la Defensoría de los Habitantes ejercerá el control correspondiente sobre las acciones estatales tendientes a revertir los desequilibrios territoriales y denunciará sus eventuales omisiones en la obligación de respetar, proteger y hacer cumplir el derecho humano al desarrollo que asiste también a las y los habitantes de la Costa Rica rural y costera.

Lo anterior implica esfuerzos para fortalecer las oficinas regionales, desconcentrar decisiones y asegurar un mayor acceso al Programa Oficina sin Paredes de la DHR, que permita a aquellas personas más alejadas de los centros urbanos un mejor acceso a los servicios de la DHR. Esto contribuirá, también, a una mayor educación en derechos humanos tanto de la población como de los funcionarios que desarrollan su labor fuera del Gran Área Metropolitana.

1.3. Derecho a la salud. Seguimiento a la investigación sobre la CCSS

El Estado costarricense, al ratificar el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), asumió la obligación de *adoptar las medidas necesarias*, hasta el máximo de los recursos disponibles, a fin de lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales (en adelante DESC).[18]

Ambos instrumentos, si bien establecen una progresividad en el pleno goce de los DESC, exigen una obligación de acatamiento inmediato: la de adoptar medidas que aseguren esa progresividad, las cuales deben ser concretas, deliberadas y dirigidas hacia el cumplimiento de los derechos.[19]

Por otra parte, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (CDESC) ha establecido que:

> *"Todas las medidas de carácter deliberadamente retroactivo (en relación con el pleno cumplimiento del Pacto) requerirán la consideración más cuidadosa y deberá justificarse plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se disponga."*[20]

Aun cuando se establece la progresividad en el cumplimiento de los DESC, existe una obligación mínima –e inmediata- de asegurar la satisfacción de los niveles esenciales de cada uno de los DESC, como son el acceso al abrigo, vivienda, alimentos y servicios de salud básicos. De incumplirse la obligación mínima de asegurar esos estándares básicos, el CDESC ha establecido que:

> *"Más aún, para que cada Estado Parte pueda atribuir su falta de cumplimiento de las obligaciones mínimas a una falta de recursos disponibles, debe demostrar que ha realizado todo esfuerzo para utilizar todos los recursos que están a su disposición en un esfuerzo por satisfacer, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas."*[21]

Más aun, frente a una limitación de recursos, existe una obligación del Estado de priorizar la atención a aquellas poblaciones en situación de vulnerabilidad.

De manera análoga, el Comité subraya el hecho de que, aun en tiempos de limitaciones graves de recursos, causadas sea por el proceso de ajuste, de recesión económica o por otros factores, se puede

18 Cfr. Artículo 1 del "Protocolo de San Salvador" y artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
19 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General No. 3: La naturaleza de las obligaciones de los Estados Parte. E/1991/23 (1990)
20 Ibíd.
21 Ibíd.

y se debe en realidad proteger a los miembros vulnerables de la sociedad mediante la adopción de programas de relativo bajo costo.

La realización del derecho humano a la salud, es decir, el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social[22] posible para todas las personas en el país, y la correspondiente obligación del Estado costarricense de garantizar su satisfacción universal, progresiva y no discriminatoria, no pueden concretarse sin que los recursos disponibles para ello sean ejecutados e invertidos de forma eficiente y transparente. Los recursos serán siempre limitados y las necesidades por satisfacer siempre serán crecientes, por lo tanto para poder cumplir con el objetivo de realizar el derecho a la salud de las y los habitantes, la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) tiene la obligación de buscar un constante mejoramiento de su desempeño y diseñar nuevas estrategias para maximizar la utilización de los recursos de los que dispone, con planificación, transparencia y rendición de cuentas.

La Organización Mundial de la Salud (OMS), la igual que los tratados internacionales de los que Costa Rica es parte, establece que el goce del grado máximo de salud que se pueda lograr es uno de los derechos fundamentales de todo ser humano. El derecho a la salud incluye el acceso a una atención sanitaria oportuna, aceptable, asequible y de calidad satisfactoria.

El derecho a la salud establece que los Estados deben crear las condiciones que permitan que todas las personas puedan vivir lo más saludablemente posible. Este derecho fundamental está consagrado en tratados internacionales y regionales de derechos humanos y en las constituciones de países de todo el mundo. En este sentido, el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) establece que, entre las medidas que se deberán adoptar a fin de asegurar la plena efectividad del derecho a la salud, figurarán las necesarias para:

- La reducción de la mortalidad infantil y garantizar el sano desarrollo de los niños.
- El mejoramiento de la higiene del trabajo y del medio ambiente.
- La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas.
- La creación de condiciones que aseguren el acceso de todos a la atención de la salud,

En el año 2011, la estabilidad de la CCSS y el futuro del seguro de salud administrado por ésta, fueron puestos en entredicho al quedar al descubierto una crisis de gobernanza en esa institución. En esa coyuntura, diversos esfuerzos convergieron en analizar los principales problemas que aquejaban en ese momento a la CCSS, entre ellas la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la Comisión de Especialistas convocada por el Poder Ejecutivo. A la luz de los diferentes diagnósticos existentes, la Defensoría analizó los problemas de la CCSS desde la perspectiva de su impacto en el efectivo disfrute del derecho humano a la salud. Con la finalidad de coadyuvar en el proceso de corrección de esos problemas, la DHR emitió en un Informe Especial que fue remitido a las autoridades de la CCSS en el año 2012.

Los principales problemas que la DHR analizó en ese Informe y sobre los cuales emitió recomendaciones fueron sobre la falta de transparencia y rendición de cuentas en relación con la gestión de las listas de espera e insuficiente planificación en la formación de especialistas, fraccionamiento del sistema de gestión de compras, riesgos para la sostenibilidad financiera del seguro de salud, la "macrocefalia",[23] inexistencia de contabilidad de costos, ineficacia e insuficiencia de los indicadores de gestión, ausencia de planificación y deficiencias en la ejecución de la desconcentración y en la gestión financiero-presupuestario de la institución.

22 Protocolo de San Salvador, art. 10.

23 Expresión acuñada por la Comisión de Especialistas para referirse la existencia de un excesivo nivel gerencial que no coordina ni se comunica entre sí y que podría estar duplicando funciones.

Las principales recomendaciones emitidas al respecto las siguientes:

- Fortalecer la Unidad Técnica de Listas de Espera (UTLE) en el marco del proceso de digitalización y controles que se promueven dentro de la Administración Central de la CCSS, valorando su aporte en el proceso de detección de principales debilidades y ordenamiento de las mismas.
- En materia de capacitación de especialistas, fortalecer la formación del recurso humano a partir de la necesidades identificadas para la CCSS y que su distribución obedezca a las necesidades en las diferentes zonas geográficas del país; lo anterior en el marco del Programa de Especialidades Clínicas CENDEISSS-Universidad de Costa Rica. Paralelo a lo anterior se giraron recomendaciones en el sentido de impulsar un plan de estímulos para aumentar la oferta de servicios profesionales en zonas rurales así como ampliar la oferta de especialistas para todas aquellas universidades interesadas y que reunían los requisitos previamente establecidos.
- Crear un sistema único de compras electrónicas en el país, a efecto de establecer el mejor uso alternativo de los recursos públicos y evitar el funcionamiento de modelos fraccionados, poco competitivos y con exigua transparencia, modernizando el sistema de contrataciones y compras públicas del país, permitiendo disminuir los riesgos de corrupción, garantizando la competencia y optimizando el control.
- Iniciar un proceso de reorganización integral de la CCSS para eliminar las deficiencias y distorsiones que se han venido creando a través de los años, así como lograr un mejor uso de los recursos institucionales en función de los servicios que la Caja debe brindar según su Ley Orgánica.
- Revisar el grado de prioridad que se le está dando al Sistema de Información Integrada (incluyendo el expediente electrónico, EDUS) de manera que se le otorgue un tratamiento de inversión prioritaria, con la finalidad de contar con dicho sistema en el corto plazo.
- Diseñar un sistema de contabilidad de costos en forma paralela y coordinada con el proceso de implementación del Sistema de Información Integrada, de manera que cuando el Sistema empiece a funcionar, la contabilidad de costos también lo haga.
- Establecer una "Política Salarial y de Empleo de la CCSS" aplicable a toda la Institución a fin de evitar al crecimiento desmedido de puestos y a la duplicidad de funciones.
- Informar sobre el análisis y seguimiento que le ha dado dicha Junta Directiva al tema de revisión de la normativa que rige la desconcentración de los Hospitales, así como de las acciones que al respecto se hayan tomado.
- Desarrollar indicadores de eficiencia y eficacia para evaluar la gestión administrativa y la prestación de cada red de servicios de salud, de forma tal que permitan una evaluación a través del tiempo para cada centro hospitalario o red, así como hacer comparaciones entre servicios para diferentes hospitales o tipos de hospitales, de manera que la eficiencia y productividad pueda visualizarse de manera integral.
- Analizar a profundidad las necesidades reales de pago de jornadas extraordinarias y disponibilidades a fin de determinar técnicamente la manera más eficiente y económica de atender adecuadamente a los pacientes, buscando hacer un uso más racional de los recursos.

Desde entonces y hasta la fecha, la DHR ha dado seguimiento a las estrategias que ha definido la CCSS para corregir esos problemas. Para ello, periódicamente ha convocado a las gerencias de la institución a rendir informes de avance y resultados para los distintos temas. La más reciente de estas convocatorias se realizó a finales de marzo de 2015. Se resume a continuación el estado de situación de estos temas:

a. Disponibilidad de especialistas necesarios para un efectivo goce del derecho a la salud

La disponibilidad de especialistas ha sido de preocupación permanente de la DHR. La institución ha dado seguimiento al proceso de distribución de especialistas médicos que anualmente realiza el país con el espíritu de satisfacer las necesidades de la población en relación con el recurso humano en salud. En este proceso, la Defensoría ha participado como observador en los diferentes procesos negociados que han tenido lugar a partir de la huelga de médicos, acaecida en el año 2010 y que generó la designación de la Comisión de Nombramiento de Especialistas.

La participación de la DHR se ha dado en el marco de garantía del derecho a una atención en salud de calidad, adaptable, accesible y disponible –contenidos básicos del Derecho a la Salud- y en condiciones de equidad a la que tiene derecho la población de las diferentes regiones del país. No puede obviar este órgano defensor, que la asignación tradicional de especialistas a las diferentes zonas del país ha privilegiado al gran Área Metropolitana y ello ha significado que el acceso a los servicios de salud especializada sean la prerrogativa de unos pocos, en detrimento de los pobladores de otras áreas del país, generando con ello una violación al derecho a la salud en virtud de la falta de acceso a los servicios.

La Defensoría considera positiva la aplicación de la Ley de Servicio Social Obligatorio, Ley No. 7559 y su reforma mediante la Ley No. 9272 que entró en vigencia en el 2015, dado que la aplicación de dicho cuerpo normativo, busca garantizar la sostenibilidad del sistema y subsana en buena medida, los problemas de accesibilidad y disponibilidad.

Para el año 2015 se presentan por primera vez dos procesos de asignación de personal sanitario en salud como lo son la distribución de médicos especialistas por tres años por medio de un contrato de retribución y el Servicio Social Obligatorio por un año. Las reformas a la legislación en esta materia establecen que todos los médicos con especialidad, deben adicionalmente realizar un servicio social obligatorio en el lugar que las autoridades de salud determinen, novedad que trajo confusión, tensión y controversia judicial. En relación con este último proceso, debe indicarse que en el mes de marzo de 2015 por convocatoria de la Presidencia Ejecutiva de la CCSS se designó a un representante de la DHR para que se integre como parte de la Comisión de Servicio Social en un desempeño similar al realizado en la Comisión de Nombramiento de Especialistas.

El total de médicos especialistas distribuidos en el primer trimestre del 2015[24] es de 266. En virtud de la implementación de los contratos se asignaron plazas para 201 médicos de 45 especialidades médicas, 6 psicólogos clínicos, 4 odontólogos generales avanzados y, como parte del proceso de Servicio Social Obligatorio se asignaron 62 especialistas. Una mención particular merece la distribución de las especialidades de anestesia, recuperación y cirugía general, que son las especialidades médicas directamente relacionadas con la gestión adecuada de las listas de espera en cirugía, cuya distribución toma en cuenta los criterios emitidos por la Unidad Técnica de Gestión de Listas de Espera (UTLE) de la Caja Costarricense de Seguro Social.

La DHR considera acertada esta combinación de estrategias en aras del cumplimiento progresivo de las obligaciones del Estado. Concretamente, a esta Defensoría le satisface que, por primera vez en cuatro años de ser testigo de este proceso, se ha comprobado no solo una mayor cobertura en la distribución de especialistas sino que, además, se consigue cubrir regiones del país donde tradicionalmente no al-

24 Falta otro grupo de médicos que se distribuirán tanto mediante contrato de retribución como por servicio social a mediados del 2015.

canzaban ser asignados, como en el pasado fueron el Hospital Tony Facio, el Hospital de Guápiles, el Hospital de Ciudad Neilly y el Hospital de Golfito.

Paralelo a este proceso, esta Defensoría ha insistido en la necesidad de que la CCSS establezca y publicite la información técnica que ha dado lugar a la asignación de cada profesional al centro de salud correspondiente, de tal suerte que se ofrezca certeza jurídica, informando las razones técnicas que justifican la ubicación de cada quien.

No obstante lo anterior, la formación de especialistas no impacta necesariamente, en el acceso, la disponibilidad ni la calidad de los servicios, ya que aunado a ello se requiere de un recurso humano de apoyo, infraestructura y equipamiento, para incidir positivamente en la capacidad instalada de las distintas unidades o redes de servicios. De tal suerte, que la planificación de este proceso debe darse en consonancia con la toma de decisiones en otros espacios.

La Defensoría tuvo acceso al documento *"DPSS-GM Propuesta de Distribución de Especialistas año 2015"*, elaborado por la Dirección de Proyección de Servicios de Salud, cuyo objetivo general plantea "elaborar una Propuesta de Distribución de Especialistas para el año 2015, fundamentada en criterios de orden técnico cuantitativo y cualitativo, que permita una adecuada toma de decisiones respecto de la oferta de servicios que la CCSS pretende otorgar, basada en un principio de oportunidad y transparencia, bajo la premisa de proporcionar prestaciones en salud, en función de las necesidades de la población y en el marco de las posibilidades e interés Institucional".

El estudio contempla en primera instancia un "Diagnóstico de Recurso Humano (RH) Médico Especializado e Infraestructura" elaborado a nivel nacional considerando la cantidad, tipo y horas contratadas del recurso humano médico especializado, con que disponen los establecimientos de salud, información que fue recopilada a partir de los datos indicados por 12 hospitales periféricos, 8 hospitales regionales, 3 hospitales nacionales, 6 hospitales especializados, la Clínica Oftalmológica y el Centro Nacional de Citologías y de las Áreas de Salud que cuentan con especialidades.

En razón de lo anterior, se identifica que el rol de garante, observador y asesor en derechos humanos de la Defensoría como miembro de la Comisión de Nombramientos de Especialistas y ahora de la Comisión de Servicio Social debe mantenerse y fortalecerse, dado que se ha demostrado cómo pese a que los recursos institucionales en salud nunca serán suficientes, este esfuerzo combinado hace más eficiente la distribución de este importante recurso en aras de un mayor disfrute del derecho a la salud.

b. Listas de espera: amenaza por falta de acceso a los servicios de salud

En el primer cuatrimestre del año 2013 la CCSS presentó a la Defensoría una propuesta para el abordaje de las listas de espera en las áreas de cirugía, empezando por hernias y vesículas, posteriormente por ortopedia y oftalmología; en consulta externa se informó sobre la realización de un trabajo de campo para verificar oportunidad y equidad en la asignación de citas y procedimientos de diagnóstico a partir de la implementación de un cambio en la metodología de conteo, con el fin de que se pueda diferenciar entre los pacientes que se realizan por primera vez el procedimiento y los que asisten a procedimientos de control, ya que antes se contaba solamente la cantidad de citas para procedimientos.

Se informó sobre la conformación de un grupo que está realizando un estudio sobre listas de espera, con un enfoque de priorización del caso y no del momento de ingreso a la lista, analizando variables de tipo médico, técnico, social y económico.

Además se entregó el documento "Alternativas de Abordaje para cirugías y procedimientos en listas de espera – Disminución de los plazos de atención en la especialidad de Cirugía General a través del fortalecimiento de la cirugía mayor ambulatoria en Áreas de Salud tipo III – Fortalecimiento de la oportunidad

en la realización e interpretación de estudios ultrasonográficos y estudios mamográficos realizados en pacientes de lista de espera" de marzo del 2013.

Posteriormente no ha existido mayor avance en la temática, explicado en parte por el período de transición de Gobierno que significó una demora en el proceso. Para este año 2015 la UTLE informó que se está a la espera de la elaboración de un portafolio de proyectos en materia de listas de espera a ser ejecutados en el plazo de cinco años, de ahí que la Gerencia Médica presentara en este mismo año, ante la Junta Directiva de la CCSS una proyección de trabajo en el tema a fin de que se proceda a su ejecución. El Plan[25] tiene tres líneas de trabajo: cateterismos, cirugía cardiaca en el Hospital México y, cirugías vespertinas en las especialidades de oftalmología, ortopedia y cirugía en general.[26]

Ya que el Estado ha retomado el análisis de propuestas para una mejor gestión en materia de listas de espera, se visualiza como un momento oportuno para que la Defensoría forme parte de este proceso aportando su enfoque en derechos humanos en el tratamiento de esta temática como asesor y garante del mismo, ofreciendo así criterios para la toma de decisiones por parte del Estado.

Para la Defensoría es fundamental evidenciar cómo las listas de espera tienen rostro humano, son los pacientes y familias que esperan recibir atención médica. Representan un costo social que asume la familia (pérdida de trabajo, interrupción de proyectos individuales y familiares) y un costo económico que asume el sistema de salud pública en atención a costos de tipo administrativos y de salud tales como atención de respuestas y quejas de los pacientes, atención de complicaciones médicas, repetición de pruebas, nueva medicación, tratamiento psicológico, entre otros. La lista de espera genera inconformidad en los pacientes y sus familias, así como en la relación médico-paciente que se ve deteriorada, generando mayor insatisfacción en el paciente, frustración en el médico y deslegitima a la institución.

Además se han constituido en una fuente permanente de inequidad que plantea serios problemas éticos y de protección del derecho a la salud de los usuarios de los servicios de salud, afectando particularmente a la población más débil y en situación de vulnerabilidad.

Dicho lo anterior se identifican como antecedentes fundamentales a considerar en el tratamiento de las listas de espera el reconocimiento de que la existencia de una lista de espera en el sistema de atención en salud implica una afectación al disfrute del derecho humano a la salud, al tratarse de una suspensión o prórroga del servicio de que se trate, teniendo impacto directo sobre la salud de las personas y representando un quebrantamiento del principio de oportunidad y necesidad que rige el servicio público y por lo tanto, de las obligaciones del Estado.

Si bien una inadecuada gestión administrativa y de disposición de recursos ha tenido incidencia en el tema, se debe ahora resaltar que la falta de transparencia, rendición de cuentas y de planificación constituyen obstáculos que han agravado la problemática de las listas de espera.

---

25 Aprobado por Junta Directiva mediante artículo 24 y 26 de la sesión N°8773 del 23 de abril del 2015.

26 En materia de cateterismos se dirige la atención de la lista de espera de los tres hospitales nacionales, hacia aquellos pacientes con más de 60 días, para atender de dos a tres pacientes por noche, de mayo a diciembre, con la intención de atender 1650 pacientes entre los tres nosocomios. Los pacientes nuevos deben ser atendidos en jornada ordinaria. Esta línea tiene un costo aproximadamente de 297 millones de colones y ya dio inicio en el Hospital México. Se encuentra en etapa de planificación la adquisición de dos Angiógrafos en otros dos hospitales. La segunda línea dispone de un presupuesto de 90 millones de colones y consiste en la realización de una cirugía por sábado. La tercera línea busca realizar cataratas en el área de oftalmología, en el área de ortopedia, remplazo de rodillas y caderas, entre otros y en el área de cirugía general, cirugía de vesículas y hernias. Como requisito para la implementación de esta línea se requiere que en jornada ordinaria se atienda el 80% de los pacientes de la lista, es decir los pacientes más antiguos, realizando de cuatro a cinco cirugías por día. En otras palabras, para que sea posible la autorización de las cirugías vespertinas el personal deberá atender 8 de cada 10 pacientes de la lista, reservando así espacio permanente de al menos dos pacientes por cáncer o corazón. Para este proyecto hay 10 mil millones de colones y está a cargo de las Direcciones Regionales. Este proyecto está en etapa de recepción de ofertas de parte de los centros de salud.

Por lo tanto, tratándose la gestión de listas de espera del efectivo disfrute de un derecho fundamental, deben implementarse medidas para un tratamiento homogéneo y lo más transparente posible de la información sobre las listas de espera en todo el sistema de atención, a partir de la identificación de una herramienta que garantice publicidad de la información de acuerdo con criterios (riesgo para la salud, tiempo de espera para la oportuna atención en las diferentes y principales patologías existentes en el país, oferta de servicios, entre otros), indicadores y requisitos mínimos, básicos y comunes en esta materia. Dicha herramienta debe favorecer la evaluación permanente de las listas de espera en atención a los parámetros de tiempo de espera a ser definidos.

c. Sobre los sistemas de compras de la CCSS

En general, el país no ha logrado avanzar de manera significativa y con pasos firmes hacia un sistema único de compras públicas; tal ha sido la incapacidad de materializar un sistema único que con la entrada de las nuevas autoridades de gobierno, se dejó en suspenso por varios meses la aplicación del Decreto N° 37943-H-MICITT que creaba el Sistema Unificado de Compras Públicas como el sistema de compras públicas obligatorio, cuya base tecnológica era el sistema Mer-Link, para finalmente derogar dicha norma y promulgar el Decreto Ejecutivo N° 38830-H-MICITT[27] en donde se crea el Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP), como plataforma tecnológica de uso obligatorio de la Administración Central para la tramitación de los procedimientos de contratación administrativa.

La CCSS se ha mantenido al margen del proceso y mantiene dudas respecto de la unificación del sistema único de compras; lo anterior, básicamente por la estimación de costos realizada por la CCSS, aspecto que aún mantiene a la institución trabajando en el desarrollo del sistema interno denominado Sistema de Gestión de Suministros (SIGES) y que según acuerdo por parte de la Junta Directiva en el artículo 11, sesión N° 87-03 se instruyó a la Gerencia de Logística en coordinación con la Gerencia de Infraestructura y Tecnología, así como a la Gerencia Médica, para desarrollar el proyecto de actualización del SIGES, con el fin de que dicho sistema pueda ser utilizado vía web mediante el uso de certificado de firma digital.

Queda claro que cualquier avance o propuesta país por lograr que la institucionalidad pública concrete un sistema unificado de compras públicas, deberá necesariamente estar ligado al desarrollo e implementación del sistema de compras SICOP; aspecto sobre el cual al día de hoy la DHR mantiene dudas, por cuanto no queda claro que la promulgación del Decreto Ejecutivo N° 38830-H-MICITT garantice la unificación de los sistemas de compras de la administración pública, situación que genera mayores preocupaciones en el tema de la eficiencia en el gasto público ya que quedaría abierta la posibilidad de que las instituciones sigan pagando sumas exorbitantes en la creación de sistemas propios de compras.

Otros temas sobre los cuales la DHR tiene dudas refiere a la robustez de RACSA como proveedor idóneo para el proceso de implementación del sistema y que rinda las garantías suficientes (aspecto que ya ha sido señalado por la Contraloría General de la República); la determinación en el costo de las tarifas para el uso del SICOP, el cumplimiento efectivo de las fechas para la entrada en vigencia del Sistema y la incorporación definitiva de las instituciones del Gobierno Central al mismo; por tal motivo, y ante las preocupaciones expuestas, la DHR dará inicio a una investigación de oficio que permita monitorear el efectivo cumplimiento de los compromisos señalados y la puesta en marcha de manera definitiva del SICOP.

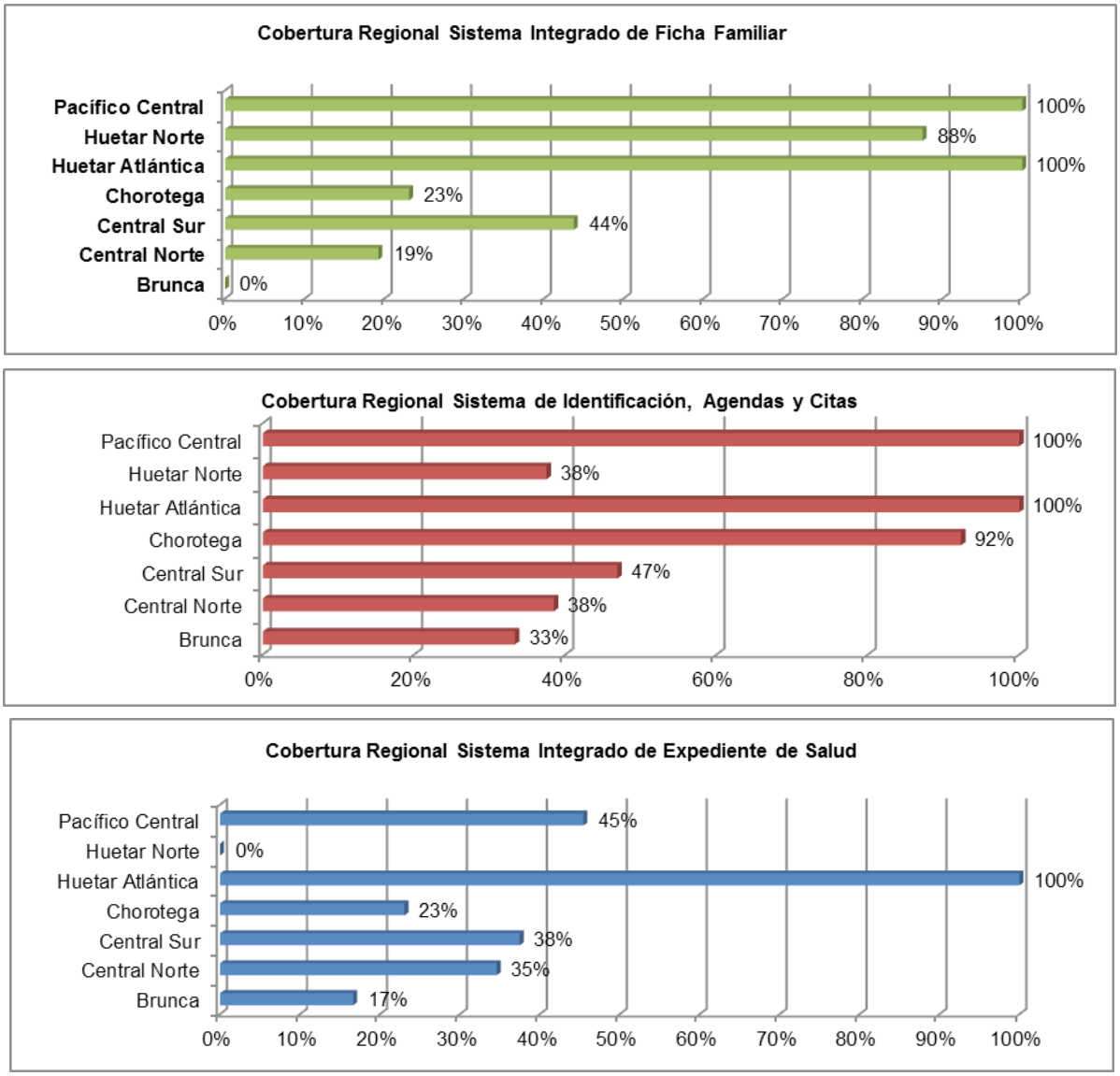
d. Sobre aspectos económico-financieros de la gestión de la CCSS:

Sistema Integrado de Información y el Expediente Digital Unificado en Salud (EDUS). El objetivo de este proyecto es crear un expediente digital único para la gestión de la información de salud de las personas. Se estima que al alcanzar la cobertura total del sistema, se beneficie a más de 5 millones de personas. Su avance se había retrasado, entre otras cosas, debido a la falta de conectividad (inter-

27 La migración gradual de los procesos de compras (MER-LINK y COMPRARED) a SICOP debe estar finalizada al 31 de diciembre del 2015 (art. 6). CompraRed funcionará hasta el 31 de diciembre del 2016. (transitorio II).

net) en distintos sectores del país. La situación mejoró sustancialmente a partir de la suscripción de un contrato con el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) a finales del año 2013.

Los siguientes son los principales resultados a marzo de 2015:



Fuente: CCSS, actividad de rendición de cuentas en la Defensoría de los Habitantes, marzo 2015

El sistema de contabilidad de costos. Este en uno de los procesos más lentos que la CCSS ha desarrollado desde la notificación del Informe Especial en el año 2012. El principal motivo es el retraso tecnológico de los sistemas de información de la CCSS, la cual debió empezar por trasladar toda su información a un ambiente PC a partir del lenguaje COBOL, el cual sigue siendo de momento el que se utiliza, con las limitaciones que ello implica. La información sobre costos que se tiene disponible es la relativa a costo único de hospitalización de 29 hospitales, costo único de consulta en 29 hospitales y 10 clínicas, costos de servicios de diagnóstico y administrativos en 39 centros.

El proyecto espera generar una situación transitoria o "contingencial" que permita una desagregación de centros de costos considerando las especialidades médicas básicas en áreas de hospitalización, consulta

externa, diagnóstico y apoyo general e incorporar 93 unidades adicionales a las ya existentes, para un total de 132.

Si bien es cierto la Defensoría reconoce el esfuerzo de la CCSS en este tema, también es cierto que el lento avance se debe en gran medida al rezago tecnológico con el que operaba la Caja en el año 2011. Por ello, la Defensoría ha dispuesto continuar fiscalizando muy de cerca las acciones que se realicen para avanzar hacia un sistema de contabilidad de costos. Al carecer de un sistema de esa naturaleza que involucre a todas las unidades de costos, la CCSS no puede conocer a ciencia cierta cuánto le cuesta producir cada servicio que presta. Consecuentemente, tampoco tiene información suficiente y pertinente para tomar decisiones estratégicas con eficiencia económica y productiva.

El modelo de gestión. La CCSS se ha planteado diseñar un nuevo modelo de gestión que ha denominado "Fortalecimiento de la Equidad y la Sostenibilidad del Seguro de Salud" que tiene como objetivo "fortalecer la equidad en salud, la calidad de los servicios, y la sostenibilidad económica del Seguro de Salud, sobre la base de un modelo de prestación de servicios de salud centrado en las personas, un modelo de gestión con un enfoque comprehensivo e integrado en redes, mediante la integración de los programas, y un modelo de financiamiento alineado con las necesidades en salud de la población y la reducción de inequidades."

Según esta iniciativa, la actual gestión de la CCSS tendrá cambios en diferentes aspectos tales como el modelo de prestación de servicios de salud, generación de compromisos de desempeño vinculados a la ejecución de recursos, gestión de servicios basada en costo y eficiencia y priorización de inversiones.

La reorganización Institucional. La propuesta original de reorganización de la CCSS que se gestó a partir de lo recomendado por diferentes sectores, incluyendo a la Defensoría, se generó dentro de la misma CCSS. Esta iniciativa fue descartada a finales 2014 por la Junta Directiva de la CCSS y acordó contratar externamente un estudio para la elaboración de una propuesta de reestructuración. Se espera tener avance concreto a mediados del segundo semestre de 2015 en cuanto a términos de referencia, entre otros aspectos. Se pretende que con una reorganización institucional, mejore la eficiencia de los procesos de la CCSS con una mejor asignación de recursos, no necesariamente una reducción de la planilla.

De los resultados de la eventual reorganización, depende el diseño de nuevos indicadores de gestión recomendados por la DHR de eficiencia y eficacia para evaluar la gestión administrativa de la CCSS y el desempeño de cada red de servicios de salud. Asimismo, aunque ya ha sido descartada la desconcentración que había funcionado hasta el año 2012, un nuevo enfoque de relaciones entre dependencias en la CCSS depende también de esa propuesta, lo mismo que cualquier nueva política salarial.

El estudio de componentes salariales. Este estudio, fue inicialmente ordenado por la Contraloría General de la República y fue presentado a la Junta Directiva de la CCSS a finales del 2014. El principal hallazgo consiste en que la mayoría de los componentes salariales está fundamentada en normas con rango legal. Otros son producto de negociaciones colectivas. Al momento de la rendición de cuentas en la Defensoría, ese estudio no había sido conocido por la Junta Directiva de la CCSS.

Revisión del pago de horas extras y jornadas extraordinarias. La CCSS inició la revisión de la política del pago de este tipo de remuneración, demostrándose que, en principio, es posible prescindir de ciertos pagos de carácter extraordinario, sin menoscabar la atención de las necesidades de los pacientes. Debe continuarse con esa tendencia hasta encontrar un punto de equilibrio, de tal manera que los pagos de jornadas extraordinarias se realicen cuando no existe otra forma viable de atender los requerimientos para garantizar el derecho a la salud.

e. Visión a futuro de la intervención de la Defensoría de los Habitantes en relación con los problemas estructurales de la CCSS

La mayoría de los temas que han requerido de la intervención de la DHR desde el año 2011 hasta la fecha, requieren del análisis y consenso del país, de la toma de decisiones de índole política y, probablemente, de un mayor esfuerzo económico de todos los sectores de la sociedad, con solidaridad y equidad; lo anterior bajo una visión de futuro a partir de un enfoque de derechos humanos, que supere el cortoplacismo y que puede ser obstáculo para los cambios estratégicos que se requieren para dar solución efectiva a los problemas estructurales de la CCSS.

Es necesario visibilizar que las iniciativas para la mejora de la gestión de la CCSS, deben garantizar sostenibilidad en las estrategias y acciones implementadas, a partir de un enfoque de derechos humanos incorporando lo siguiente:

1. Respeto al derecho a la igualdad y a la no discriminación. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales prohíbe la discriminación en el acceso a la atención médica y otros factores que determinan la salud, en el acceso a los medios y el derecho a adquirirlos por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, situación económica, lugar de nacimiento, impedimentos físicos o mentales, estado de salud, orientación sexual y estado civil, político, social o de otra índole, que tiene por objeto o por resultado la invalidación o el menoscabo de la igualdad de goce o el ejercicio del derecho a la salud[28].

2. Paralelamente existen otros principios en derechos humanos que deben valorarse en la materia: derecho a la vida privada, derecho a la información, derecho a la participación, derecho a gozar de los beneficios del progreso científico, derecho al trabajo, derecho a la educación, derecho a un nivel de vida adecuado, derecho al desarrollo.[29]

3. En el campo del derecho a la salud, el enfoque basado en derechos humanos debe incorporarse en la definición de criterios reconociendo al paciente como sujeto de derecho sin discriminación de ninguna clase. La participación, vigilancia por una parte y por otra, la transparencia y priorización en las listas de espera, deben permitir que la situación de poblaciones particulares como lo pueden ser los adultos mayores, personas con discapacidad, la niñez, los habitantes de zona rural con dificultad de acceso a los centros de salud, entre otros, sean considerados en la definición de dichos criterios.

4. En toda propuesta de gestión de listas debe imperar la razonabilidad y proporcionalidad en los plazos a partir de una gestión adecuada de los recursos existentes de conformidad con las prioridades previamente establecidas.

5. Si bien una inadecuada gestión administrativa y de disposición de recursos ha tenido incidencia en el tema, se debe ahora resaltar que la falta de transparencia, rendición de cuentas y de planificación constituyen obstáculos que han profundizado los problemas estructurales de la CCSS tales como persistencia de las listas de espera, inadecuados sistemas de gerencia y la existencia de pluses salariales por cuanto, la ausencia de control interno, de exceso de discrecionalidad en la toma de decisiones en materia salarial y la falta de coordinación entre los distintos departamentos han generado la crisis que se suscitó en el año 2011.

Resulta de vital importancia que se incorpore la información a la ciudadanía como una herramienta que permita la comprensión por parte del habitante, acerca de la forma en que se gestionan los servicios. Todo paciente debe ser informado acerca del motivo por el cual existe una lista de espera y las razones por las cuales se encuentra en la ubicación que tiene; de lo contrario todo esfuerzo es invisibilizado.

---

28 Nota No. 17, Observación General 14 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre el derecho a la salud.

29 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículos 17, 19.2, 25; Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, artículos 7, 8, 10, 13, 14 y 16; Convención sobre los Derechos del Niño, artículos 3, 9, 12, 13, 17, 19, 24, 28 33 y 40; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículos 6.2, 7, 11, 13, 15; Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, de 1963, artículo 5; la Declaración sobre el derecho al desarrollo del año 1986, ONU.

Si bien el desarrollo y aplicabilidad de estos criterios constituirán una constante en el proceso de investigación y elaboración de informes finales en atención a las diferentes denuncias atendidas en esta materia, para lograr incidir en la incorporación de estos criterios en el proceso de toma de decisiones en materia de listas de espera por parte de la Administración Activa y atendiendo al precedente exitoso en materia de "nombramientos de especialistas", la DHR promoverá ante la CCSS la creación de un espacio de discusión con la participación de diferentes actores, de tal forma que los acuerdos tomados sean consensuados al amparo del enfoque de derechos humanos y donde la DHR desempeñaría un papel de garante, observador y asesor en la materia.

Asimismo, en plena concordancia con el enfoque de Derechos Humanos, la DHR continuará su intervención en relación los procesos que la CCSS ha iniciado con miras a corregir sus problemas estructurales, velando en todo momento por el respeto de los derechos humanos en todas sus dimensiones.

1.4. Acceso a la información y transparencia en la Administración Pública, como el ejercicio de un derecho ciudadano y una obligación del Estado

La normativa interna del país, desde la propia Constitución Política y en diferentes artículos[30] hace mención al status de los convenios aprobados por la Asamblea Legislativa, las características del Gobierno de la República, al principio de legalidad y a la obligatoriedad de quienes ejercen función pública de someterse a evaluación de resultados y rendición de cuentas, respetando el derecho a la intimidad.

Es necesario tener presentes los términos de las convenciones ratificadas por Costa Rica, específicamente, lo dispuesto en el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el 13 de la Convención Americana de los Derechos Humanos (Pacto de San José), ya que aquí estaría de por medio la obligatoriedad y responsabilidad del Estado costarricense ante los órganos de tratado.

Desde la perspectiva de los tratados internacionales, tal y como lo ha venido reiterando nuestra Sala Constitucional, el derecho fundamental de acceso a la información de carácter público, es un derecho humano. Esto es coincidente con los postulados de la Convención Americana de Derechos Humanos, la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, la Convención Interamericana contra la corrupción[31]; la Ley Modelo de Acceso a la Información Administrativa para la Prevención de la Corrupción de la OEA; Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública[32]**;** la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico[33]**;** la Carta Iberoamericana de la Participación Ciudadana[34]; la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública[35], el Código Iberoamericano de Buen Gobierno[36], así como la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Como complemento a la normativa y jurisprudencia internacional y constitucional, existe legislación nacional entre la que podemos mencionar la Ley del Sistema Nacional de Archivos (No. 7202 de 24 de octubre de 1990); la Ley General de Policía (No. 7410 de 26 de mayo de 1994); la Ley General de la Administración Pública (No. 6227 de 2 de mayo de 1978); la Ley de protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos (No. 8220 de 4 de marzo del 2002); la Ley Orgánica del Banco Central (No. 7558 de 3 de noviembre de 1995 y sus reformas); así como el Código de la Niñez y la adolescencia (Ley No. 7739 de 6 de enero de 1998).

30 Artículos 7, 9, 11, 24, 50 y 144.
31 OEA. Entra en vigor el 6 de marzo de 1997.
32 Aprobada por la X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. San Salvador, El Salvador, 26 y 27 de junio de 2008.
33 Adoptada por la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. Santiago de Chile, 10 de noviembre de 2007.
34 Aprobada por la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Lisboa, Portugal, 25 y 26 de junio de 2009.
35 Adoptada por la XXIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. Ciudad de Panamá, Panamá 18 y 19 de Octubre de 2013.
36 Montevideo, 23 de junio de 2006.

Corrupción, derechos humanos y transparencia. Los escenarios en que el fenómeno de la corrupción se conecta con las violaciones a los derechos humanos son múltiples y quizás lo más relevante para los efectos de este informe está directamente relacionado con el hecho de que el debilitamiento y la arbitrariedad de las instituciones del Estado, favorece la violación de derechos humanos, y por tanto, la corrupción puede ser concebida como una causa de algunas violaciones. Toda violación a los derechos de las personas, al igual que la corrupción, es consecuencia de un abuso de poder.

En el año 2014, el Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas emitió un informe preliminar sobre los efectos de la corrupción en los derechos humanos.[37] En él se reconoció que la corrupción puede ocurrir en múltiples formas y por lo tanto, pueden impactar negativamente en una amplia gama de derechos humanos. El Comité Asesor determinó que la corrupción puede afectar a las personas, a grupos específicos e identificables de personas o a toda la sociedad. Las repercusiones negativas individuales pueden ser muy diversas, directas o indirectas, y se pueden evidenciar, por ejemplo, en una discriminación en el acceso a los servicios públicos. Las consecuencias negativas colectivas suceden, por ejemplo, cuando existe una afectación al acceso a los servicios públicos de las personas en situación de pobreza, en particular, a la seguridad social, a un ambiente sano, o a las reivindicaciones culturales de ciertas minorías étnicas. Las consecuencias negativas generales son aquellas que afectan el derecho al desarrollo, el pleno disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, así como la afectación a la democracia y al Estado de Derecho.

La Defensoría es el órgano del Estado costarricense encargado de proteger los derechos y los intereses de los habitantes, por lo que algunos estudiosos de la figura del Ombudsman la califican de "*guardián del buen comportamiento de la Administración Pública*".[38]

Este espacio de acción significa la lucha constante para no permitir el agobio de la ciudadanía cuando se enfrenta a los abusos de la Administración Pública, en aras de asegurar el establecimiento de prioridades de atención.

La Defensoría coincide con un informe del Banco Mundial y del BID[39], en el cual se hizo mención a que los bancos multilaterales de desarrollo han tomado medidas para mejorar sus programas contra la pobreza, agregándose que "*incluso las políticas más innovadoras no son eficaces si se ven distorsionadas por la corrupción*". Alrededor de este tipo de informes se ha llegado a coincidir en que la corrupción es el "*mayor obstáculo*" al desarrollo económico y social de un país, tomando en cuenta que muchos grupos vulnerables podrían haber perdido valiosas oportunidades para mejorar su calidad de vida en materia de salud, educación y condición económica.

La lucha contra la corrupción tiene relación directa con el crecimiento sostenible, lo que permite mitigar los efectos de la pobreza estructural enraizada en nuestro país durante décadas. Debido a que contamos con recursos escasos, el sentido común indica que ya no puede seguir financiándose el costo de la ineficiencia que conlleva la corrupción y resulta inaceptable que la corrupción tenga un espacio en la cultura del país.

Los abusos en la discrecionalidad y la falta de controles facilitan las manifestaciones de la corrupción, por lo que la transparencia contrarresta el fenómeno.

Se ha creado una amplia normativa interna y Costa Rica ha ratificado instrumentos internacionales reforzando el compromiso con el respeto a los derechos humanos, todo lo cual debería facilitar de alguna forma la coordinación y articulación de esfuerzos entre órganos de control, administración activa

37 Consejo de Derechos Humanos, Informe sobre la marcha de los trabajos del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre las consecuencias negativas de la corrupción en el disfrute de los derechos humanos, A/HRC/26/42 del 14 de mayo de 2014.

38 Sala Constitucional. Voto n° 7730-2000.

39 Washington. 18 de mayo, 2004. Oficina de Programas de Información Internacional del Departamento de Estado de Estados Unidos.

y sociedad civil, para desarrollar lo que ya no es una opción sino una obligación del país, de velar por el funcionamiento de un Estado con la mayor probidad, eficacia, eficiencia, responsabilidad y respeto a los derechos humanos.

El reconocimiento de estos instrumentos internacionales, en este caso en materia de transparencia, tiene repercusiones positivas en la confianza de las personas en las autoridades gubernamentales. Expertos internacionales[40], han señalado que en su experiencia en otros países, cuando se toman decisiones a favor de la transparencia, se presenta *una serie de beneficios secundarios que provienen de la aprobación y correcta implementación de leyes de acceso a la información; entre ellas, la existencia de mejores sistemas de registro de archivos, lo cual incrementa la eficiencia en la distribución de la información; mejor servicio al cliente; mayor equidad; y mayor satisfacción laboral.*

Consideraciones y desafíos. La Defensoría ubica varios espacios mediante los cuales pueden converger instituciones claves que lideren la articulación, fortalecimiento e impulso de los necesarios esfuerzos e iniciativas que se vienen realizando por parte de distintos órganos de control, del Gobierno de la República y de la misma sociedad civil. Esos espacios se ubican alrededor del funcionamiento de la Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia del Poder Judicial (CONAMAJ) y en la Carta de Entendimiento firmada por los jerarcas de la CGR, el Ministerio Público, la PGR y el ICD en el año 2010.

Se comparte la visión de la CONAMAJ en cuanto a que es necesario coexistir con una sociedad civil organizada e interesada en las cuestiones públicas para fortalecer la transparencia en la administración, la credibilidad de las personas usuarias, satisfaciendo sus necesidades reales, utilizando de la mejor manera los recursos y previniendo la corrupción.

Es precisamente bajo este enfoque que existe un interés compartido de algunos de los miembros de CONAMAJ de aprovechar la concurrencia de los jerarcas de la CGR, Poder Judicial, Colegio de Abogados, Facultad de Derecho de la UCR, TSE y la misma DHR, para dar impulso al proyecto de ley que se encuentra en la corriente legislativa denominado: **Transparencia y Acceso a la Información (Proyecto N° 19.113)** en discusión en la Comisión de Gobierno y Administración de la Asamblea Legislativa. A la Defensoría le preocupa el hecho de que somos uno de los pocos países que no cuenta con una ley de acceso a la información pública y de ahí nuestra excitativa a los señores y señoras diputadas para que incluyan dentro de sus prioridades el saldar esta deuda país.

Sobre la importancia del acceso a la información pública, vale notar el Caso Claude Reyes y otros *Vs.* Chile de la Corte Interamericana de Derechos Humanos:

> *"… 84. Este Tribunal ha expresado que la democracia representativa es determinante en todo el sistema del que la Convención forma parte, y constituye "un principio reafirmado por los Estados americanos en la Carta de la OEA, instrumento fundamental del Sistema Interamericano." La Asamblea General de la OEA en diversas resoluciones consideró que el acceso a la información pública es un requisito indispensable para el funcionamiento mismo de la democracia, una mayor transparencia y una buena gestión pública, y que en un sistema democrático representativo y participativo, la ciudadanía ejerce sus derechos constitucionales, a través de una amplia libertad de expresión y de un libre acceso a la información. 85. La Corte Interamericana ha hecho referencia a la estrecha relación existente entre democracia y libertad de expresión, al establecer que […] la libertad de expresión es un elemento fundamental sobre el cual se basa la existencia de una sociedad democrática. Es indispensable para la formación de la opinión pública. Es también conditio sine qua non para que los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales, y en general, quienes deseen influir sobre la colectividad puedan desarrollarse plenamente. Es, en fin, condición para que la comunidad, a*

40 Paula Newman. Experta Internacional de la Organización de Estados Americanos.

la hora de ejercer sus opciones esté suficientemente informada. Por ende, es posible afirmar que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre. 86. En este sentido, el actuar del Estado debe encontrarse regido por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, lo que hace posible que las personas que se encuentran bajo su jurisdicción ejerzan el control democrático de las gestiones estatales, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas. El acceso a la información bajo el control del Estado, que sea de interés público, puede permitir la participación en la gestión pública, a través del control social que se puede ejercer con dicho acceso. 87. El control democrático, por parte de la sociedad a través de la opinión pública, fomenta la transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad de los funcionarios sobre su gestión pública. Por ello, para que las personas puedan ejercer el control democrático es esencial que el Estado garantice el acceso a la información de interés público bajo su control. Al permitir el ejercicio de ese control democrático se fomenta una mayor participación de las personas en los intereses de la sociedad. (…) 92. La Corte observa que en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones. 93. Corresponde al Estado demostrar que al establecer restricciones al acceso a la información bajo su control ha cumplido con los anteriores requisitos".

En cuanto a los otros aliados en el tema de transparencia y lucha contra la corrupción, interesa hacer eco a lo incluido en el último informe del Mecanismo de Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC)[41] cuando se indicó que nuestro país cuenta con un conjunto de órganos de control superior con el fin de desarrollar mecanismos modernos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas, entre los que cabe destacar la Procuraduría de la Ética Pública (PEP); la Contraloría General de la República (CGR); el Ministerio Público (MP); la Jurisdicción Penal de Hacienda y de la Función Pública (Jurisdicción Penal de Hacienda); la Defensoría de los Habitantes de la República (DHR); el Tribunal Supremo de Elecciones; las Auditorías Internas; las Contralorías de Servicios; el Tribunal de Servicio Civil y la Asamblea Legislativa.

La Defensoría ha reconocido el esfuerzo que vienen realizando la Contraloría General de la República, el Ministerio Público, la Procuraduría General de la República, y el Instituto Costarricense sobre Drogas, para hacer frente a los efectos perversos de la corrupción, en cuanto al intercambio de experiencias y conocimientos que permitan fortalecer las actividades de control y fiscalización, de acuerdo con las respectivas competencias institucionales, para cumplir, entre otras cosas, con los postulados y compromisos adquiridos por el país con la ratificación de convenios y pactos internacionales, así como la normativa interna relacionada con la lucha contra la corrupción. Sin embargo, la Defensoría recomienda que se evalúen los mecanismos existentes en esta materia.

Acciones de la Defensoría. La DHR por su parte ha seguido insistiendo en la importancia de la Red Interinstitucional de Transparencia (RIT), iniciativa a la cual se han sumado en el último período, entre otros, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Hacienda y el lnstituto Nacional de Seguros (INS); en estos momentos se está en conversaciones con las autoridades del CONASIF y diferentes superintendencias (SUGEF, SUGEVAL, SUGESE, SUPEN) con el fin de definir su incorporación a este esfuerzo interinstitucional.

Otra propuesta importante está relacionada con el Índice de Transparencia para el Sector Público costarricense (ITSP), que ha venido elaborando la Defensoría y que en estos momentos está ante un proceso de cooperación tripartita entre el Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública de la

41 OEA. Informe Final del Mesicic. Versión adoptada en la Sesión Plenaria del 21 de marzo de 2013.

UCR, la Secretaría Técnica del Gobierno Digital y la DHR, para consolidar este importante instrumento de medición de la transparencia y riesgo de corrupción.

La DHR también ha considerado de suma importancia, la capacitación en temas de transparencia, tanto a funcionarios y funcionarias públicas, como a personas del sector productivo y de la sociedad civil. Es esa la razón por la cual, desde hace ya varios años, en el mes de setiembre, bajo el lema "*Transparencia como estrategia contra la corrupción*" y en conmemoración del Día Internacional de Acceso a la Información, se han expuesto una amplia gama de temas por parte de expertos nacionales e internacionales, entre los cuales se pueden mencionar los beneficios de un "*Sistema Único de Compras Públicas en Línea*" y la "*Necesidad de un Acceso Equitativo a la Información Pública*".

Para el año 2014 la Defensoría organizó dicho Foro en asocio con la Asociación Costa Rica Íntegra, contacto nacional de Transparencia Internacional y el CPCECR, enfocado en la temática de: "Transparencia y la Alianza para el Gobierno Abierto" y "Medio ambiente y corrupción**".**

En este mismo periodo, específicamente, el 23 de enero del 2015, mediante acuerdo No. 1889 de la Defensora de los Habitantes, se creó una Comisión Institucional de Transparencia, como instancia encargada de proponer acciones y dar seguimiento a la ejecución de los ejes de trabajo relacionados con el tema de transparencia.

Adicionalmente, la Defensoría ha estado muy identificada con el último movimiento internacional identificado como la Alianza para el Gobierno Abierto.[42] Esta es una iniciativa multilateral que busca afianzar entre los gobiernos los compromisos contraídos en materia de transparencia, la participación ciudadana, la lucha contra la corrupción, y el uso de nuevas tecnologías para favorecer el buen gobierno.

1.5. La política fiscal y los derechos de las personas

El derecho al desarrollo postula que todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir con ese desarrollo y a disfrutar de él.

Del reconocimiento del derecho humano al desarrollo se derivan consecuencias para la vida práctica y política del Estado costarricense, con la persona como sujeto central del desarrollo en tanto sujeto de derechos. Los Estados tienen el derecho y el deber de formular políticas de desarrollo nacional adecuadas con el fin de mejorar constantemente el bienestar de la población entera. Los Estados deben garantizar la igualdad de oportunidades para todos en cuanto al acceso a los recursos básicos, la educación, los servicios de salud, los alimentos, la vivienda, el empleo, y la justa distribución de los ingresos. Deben hacerse reformas económicas y sociales adecuadas con objeto de erradicar todas las injusticias sociales. Deben adoptarse medidas progresivas hacia el pleno goce de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), así como abstenerse de adoptar medidas que tengan impacto regresivo en ese disfrute.[43]

Al incorporar la perspectiva de derechos humanos, el desarrollo se presenta con una visión de integralidad multidimensional: económico, político, social y jurídico. Los derechos humanos deben constituirse en el fundamento de la formulación y ejecución de las políticas públicas, incluida - sin duda- la política fiscal.

La Relatora Especial sobre Extrema Pobreza y Derechos Humanos de Naciones Unidas ha señalado que: "Las políticas fiscales son una herramienta que pueden utilizar los Estados para cumplir sus obligaciones

42 http://www.opengovpartnership.org/es/acerca-de/declaracion-de-gobierno-abierto

43 La progresividad implica un reconocimiento de la necesidad de un esfuerzo prolongado por parte de los Estados, para alcanzar la plena satisfacción de los derechos. La no regresividad se refiere a la prohibición de adoptar medidas, que empeoren la situación de los DESC.

internacionales en materia de derechos humanos. Pueden tener un papel importante para alcanzar la igualdad, combatir la discriminación y reforzar la gobernanza y la rendición de cuentas, así como para luchar contra la pobreza y financiar el desarrollo".[44]

En las últimas dos décadas, en Costa Rica, se han dado múltiples discusiones sobre la necesidad de una reforma fiscal para enfrentar (al inicio de esas dos décadas), mitigar (algunos años después) o contener (en nuestros días) el creciente déficit fiscal. Sistemáticamente, a cada propuesta de reforma[45] se le combatió y finalmente desechó invocando la necesidad de controlar el gasto antes de aumentar la carga impositiva. El déficit ha crecido hasta llegar al nivel actual, que ya ha impactado negativamente la calificación internacional del país en materia de riesgo financiero.[46]

Durante estas discusiones, la Defensoría ha manifestado a la Asamblea Legislativa que el tema del déficit fiscal es complejo y abarca diferentes variables aparte del incremento en los ingresos vía tributaria. Una revisión integral del mismo debería tomar en cuenta aspectos como la evasión fiscal, la racionalización de los gastos, la mejora en los ingresos no tributarios, etc. Por tanto, una solución sostenible al problema del déficit incluye algunos o todos los aspectos mencionados; ninguno por sí solo puede resolver el problema fiscal. Por ello, a lo largo de estos años la Defensoría ha abogado por una política fiscal con enfoque de derechos humanos.[47]

Esa añeja discusión, se avivó una vez más, cuando el Poder Ejecutivo presentó a la Asamblea Legislativa el proyecto de Presupuesto Nacional 2015. En esa oportunidad, la Defensoría dio seguimiento a la polémica sobre los recortes al presupuesto que diversos sectores proponían en los gastos e inversiones de los diversos Ministerios, cuyo mandato esencial es asegurar el cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos.

Preocupaba en particular a la Defensoría la ausencia de información suficiente y clara que permitiera a los Poderes Ejecutivo y al Legislativo evaluar si aun acordándose el eventual recorte presupuestario, el Estado podría honrar sus obligaciones mínimas en materia de DESC, en especial de las personas en situación de mayor vulnerabilidad, tal y como lo exigen los instrumentos de derechos humanos. Por ello, se consultó, entre otros aspectos, a las diversas entidades públicas sobre los servicios que se verían limitados si la Asamblea Legislativa aprobaba los recortes en los gastos e inversiones que se discutían y el impacto que, eventualmente, podría tener esta situación en el goce progresivo de los derechos fundamentales de las poblaciones en situación de vulnerabilidad.

El resultado de ese análisis fue remitido a la Presidencia de la Asamblea Legislativa en noviembre de 2014.[48] De acuerdo con la información recopilada por la Defensoría, de haberse aprobado los recortes que en ese momento se discutían, se habría impactado regresivamente en el disfrute de los derechos de las y los habitantes en materia de salubridad y saneamiento ambiental, alimentación y cuido de niños y niñas, acceso a la educación, obligaciones patronales, atención de adultos mayores y en la calidad de vida de mujeres jefas de hogar y sus hijos. Este riesgo no se concretó, al menos temporalmente, al aprobarse el proyecto de Presupuesto en su versión original. No obstante, dado que existen varias directrices del Poder Ejecutivo y un proyecto de presupuesto Extraordinario que incluye varias reducciones presupuestarias, la Defensoría continuará la intervención para valorar al final del presente año cuál ha sido el impacto de las reducciones presupuestarias que efectivamente se ejecuten.

Sin perjuicio de los hallazgos que esa intervención arroje, desde una perspectiva de derechos humanos, la estrategia de contener el déficit fiscal a partir de la reducción del gasto tiene un límite que es, pre-

44 Informe de la Relatora Especial sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos, Magdalena Sepúlveda Carmona, 22 de mayo de 2014, A/HRC/26/28, para 1.
45 Propuestas que en realidad no han sido tan distintas entre sí en estos veinte años.
46 http://www.nacion.com/economia/finanzas/Moodys-castiga-ineptitud-deficit-fiscal_0_1439656075.html, setiembre 2014
47 Véase, por ejemplo, oficio DAEC-024-2011, dirigido a la Comisión de Asuntos Hacendarios de la Asamblea Legislativa.
48 Oficio DH-0615-2014, del 20 de noviembre 2014.

cisamente, cuando al recortar su gasto, el Estado se ve imposibilitado para cumplir las funciones que ya realiza para respetar, proteger o hacer efectivos los derechos humanos. La ejecución de los recortes presupuestarios no solamente impide una realización progresiva de los DESC, sino que, más grave aún, por falta de recursos, existe el riesgo de que el Estado deje de hacer lo que ya venía haciendo para realizar los DESC. Cuando la inacción del Estado por limitaciones presupuestarias puede implicar un impacto regresivo en el disfrute de los derechos de las y los habitantes, la reducción del gasto público es incompatible con las obligaciones de derechos humanos.

El país no debe repetir los errores, tal y como el PNUD nos advierte:

> *"Mantener el nivel de gasto (social) que exhibe actualmente el país, y mejorar y aumentar el destinado a transferencias directas progresivas con la finalidad de obtener mejores resultados sociales, requiere de pactos fiscales que posibiliten mayores recursos. Los niveles actuales de déficit fiscal también llaman la atención sobre la necesidad de aumentar los ingresos tributarios. Es importante recordar las lecciones de la crisis económica de la década de los ochenta y los efectos que tuvo el recorte del gasto en educación. Costa Rica duró dos décadas en recuperar la tasa de cobertura de secundaria que tenía previo a la crisis…".*[49]

Una reforma fiscal con perspectiva de derechos humanos, una decisión-país que ya parece impostergable. Como se expuso *supra*, si bien, la Defensoría es consciente de la necesidad de una mayor frugalidad presupuestaria ante la coyuntura fiscal actual, dicha austeridad no se puede lograr sacrificando el respeto, la protección y el cumplimiento de los derechos humanos de las y los habitantes. En particular, el costo de la reducción del déficit fiscal no puede hacerse pagar en mayor medida, ni de manera desproporcionada, a los más desfavorecidos, y en contravención con la obligación del Estado de asegurarles una mejora progresiva de sus estándares de vida.

La Defensoría estima conveniente y necesario, que a la brevedad posible, la Asamblea Legislativa se aboque al análisis del segundo componente del déficit fiscal, es decir, de los ingresos tributarios. En ese sentido, la institución coincide con la Relatora de Naciones Unidas sobre la Extrema Pobreza y Derechos Humanos:

> *"Aunque la política tributaria puede parecer muy alejada de los problemas cotidianos de los pobres, desempeña de hecho un papel importante a la hora de determinar y ajustar los niveles de desigualdad en la sociedad y de financiar lo servicios esenciales, la protección social y las medidas de reducción de la pobreza; por consiguiente, es fundamental para hacer efectivos los derechos y definir las oportunidades de las personas que viven en la pobreza"*[50].

Si bien la normativa internacional de derechos humanos no exige una política tributaria específica, sí impone límites a la facultad discrecional de los Estados para formular políticas fiscales. De esta forma, toda política fiscal debe respetar los principios de derechos humanos relativos a la participación, la transparencia, la rendición de cuentas y la no discriminación. Esto implica diseñar todos los impuestos de manera que reduzcan su efecto regresivo y el sesgo de género, así como tomar medidas estrictas para combatir el abuso fiscal, en particular de las empresas y los particulares con grandes patrimonios[51].

En muy diversas ocasiones[52], la Defensoría ha advertido que el sistema tributario costarricense se caracteriza por una estructura impositiva de tendencia regresiva debido a la importancia relativa de los impuestos indirectos en la estructura total. La regresividad de los impuestos indirectos (ventas y consumo) proviene, precisamente, de su naturaleza indirecta, dado que no se grava a la o el contribuyente

49 PNUD, Dirección General para América Latina y el Caribe, "La Equidad en Costa Rica: Incidencia de la Política Social y la Política Fiscal ", marzo 2014.
50 Informe de la Relatora Especial sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos, Magdalena Sepúlveda Carmona, 22 de mayo de 2014, A/HRC/26/28, para 3.
51 Idem. paras. 4, y 79.
52 Véanse Informes Anuales 2003-2004, 2005-2006, 2007-2008, 2010-2011 y 2011-2012.

específicamente, sino al bien y servicio objeto de compra. Por tanto, el impuesto no discrimina entre habitantes de ingreso bajo, medio o alto, siendo que todo habitante tributa la misma suma específica de dinero si compra el producto, lo cual constituye una carga mayor respecto al ingreso, para las y los habitantes de escasos recursos.

El concepto de impuesto o tributo debe superar los aspectos negativos de coacción y de limitación al habitante que tradicionalmente le ha asociado la ciencia económica, para conceptualizar dicho pago al Estado como parte del aporte responsable y solidario de las personas a la misión del Estado democrático moderno en el cumplimiento de los derechos humanos, pero exigiendo eficiencia y responsabilidad. Desde esta perspectiva, el impuesto constituye una contribución monetaria realizada por la persona pasiva (contribuyente físico y jurídico) para con el sujeto activo (Estado), con la finalidad de participar y contribuir de forma solidaria a la labor del Estado en la realización de los derechos humanos de las y los habitantes del país de modo eficiente y eficaz.

Así y conociendo con detalle las propuestas de reforma tributaria que en los últimos 20 años se han presentado para discusión, la Defensoría puede resumir su criterio en relación con una reforma tributaria que permita al Estado cumplir con sus obligaciones de derechos humanos, de la siguiente manera:[53]

i. Atenuar la regresividad del actual sistema tributario costarricense a partir de un mayor énfasis en impuestos directos, particularmente el de renta, así como la necesidad de considerar la revisión de un sistema cedular activo por uno de renta global.

ii. Revisar la idoneidad del actual impuesto sobre las ventas y considerar al impuesto al valor agregado (IVA) que asegure una corrección de las deficiencias del actual impuesto.

La Defensoría considera que la regresividad del actual impuesto de ventas puede atenuarse en la transición al IVA, si se cumplen dos condiciones:

- Si se amplía la base gravada a la mayor cantidad de bienes y servicios posible, particularmente a aquellos que son consumidos por los sectores de la población con mayores recursos, y
- Se diseña una adecuada lista de bienes y servicios necesarios para la satisfacción de las necesidades fundamentales de las personas en materia alimenticia, educativa, transporte público y salud: alimentos básicos nutritivos y saludables, medicamentos, textos educativos, útiles y uniformes escolares básicos, servicios médicos y educativos, entre otros[54], con énfasis en aquello que consumen los sectores de la población con menores recursos.

iii. Es necesario revisar las condiciones técnicas, de recursos y normativas de la actual Autoridad Tributaria. Ninguna reforma tributaria rendirá los frutos esperados, si la entidad encargada de fiscalizar y recaudar no está suficientemente fortalecida. La Autoridad Tributaria requiere de las mejores condiciones para cumplir con sus cometidos, particularmente para luchar contra la evasión y la elusión. Esto es consecuente con la recomendación de la Relatora de Naciones Unidas sobre la Extrema Pobreza y Derechos Humanos de "Invertir recursos económicos y voluntad política en el fortalecimiento de las autoridades tributarias nacionales".[55]

iv. "Los derechos de participación, rendición de cuentas, transparencia y acceso a la información son principios fundamentales de derechos humanos que se aplican a las políticas fiscales."[56] Cualquier reforma tributaria debe ir acompañada por mejores políticas de transparencia, acceso a la información y educación tributaria.

53 Con base en estos criterios, recientemente la Defensoría analizó las propuestas de reformas fiscales sometidas a consulta por el Poder Ejecutivo, oficio DH-DAEC-0193 de 12 de marzo de 2015.

54 En el año 2011 la Defensoría hizo su propuesta, a partir del Enfoque de Derechos, sobre cuál podría ser la forma para determinar qué bienes deberían ser exentos del IVA. Al respecto, véase oficio DAEC-024-2011, páginas 15 y siguientes.

55 Informe de la Relatora Especial sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos, Magdalena Sepúlveda Carmona, 22 de mayo de 2014, A/HRC/26/28, para 79.

56 Idem. para. 20.



2 Participación ciudadana y promoción del diálogo: herramientas para el ejercicio de los derechos.

2 Participación ciudadana y promoción del diálogo: herramientas para el ejercicio de los derechos

La participación ciudadana implica la posibilidad de solicitar, recibir y difundir información respecto del cumplimiento de las obligaciones del Estado para incidir en su exigibilidad. Supone que las personas sean parte de la toma de decisiones de las políticas públicas al participar de modo informado en diálogos con el Estado. Es una expresión de ciudadanía social por parte de personas que se conciben y son reconocidas como sujetos de derechos.

En Costa Rica se consigna en la Constitución Política la participación ciudadana, dado que con la reforma al artículo 9 de la Constitución Política por medio de la Ley 8364 del 01 de julio de 2003, se logró incorporar de manera expresa el principio de participación ciudadana al disponerse que: "*el Gobierno de la República es popular, representativo, participativo, alternativo y responsable. Lo ejercen el pueblo y tres Poderes distintos e independientes entre sí. El Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial.*"

Otros artículos de la Constitución Política que guardan relación con el tema de participación ciudadana, son los artículos 24, 27, 30 y 46 relativos al derecho de petición y de recibir información adecuada, veraz y oportuna.

Sin embargo y según indica el PNUD en los datos de la encuesta LAPOP-2012, Costa Rica es el país con menor participación ciudadana de América Latina. Y, según la Encuesta Nacional de Convivencia 2008 (ECON-08), auspiciada por el PNUD en "*Costa Rica prevalece una conducta apática respecto de la participación en organizaciones civiles.*" No obstante ello, de entre quienes desearían participar en alguna organización, el 15, 1% manifestó que le gustaría participar en grupos de conservación del medio ambiente; lo cual bien puede interpretarse como una oportunidad para realizar acciones dirigidas a fomentar la participación ciudadana en la protección del ambiente.

En este sentido, corresponde destacar algunos espacios trascendentes de participación ciudadana donde la Defensoría ha tenido parte.

2.1. Participación ciudadana, medio ambiente y recurso hídrico

A lo largo de la historia de nuestro planeta el acceso y el control sobre los recursos naturales han sido fuente de riqueza y de subsistencia, pero además de conflictos, especialmente cuando estos constituyen los recursos estratégicos de un país, lo cual se ve incrementado tratándose de la gestión de recursos estratégicos tales como el petróleo, el gas, los minerales y el agua. De ahí que actualmente, uno de los mayores desafíos es precisamente lograr consensos alrededor del desarrollo de actividades económicas y las demandas por conservación ambiental.

Actualmente, surgen conflictos socio ambientales manifiestos entre los actores que confluyen en un mismo espacio físico, y que alegan diferencias de objetivos, de estrategia, por el resultado final de un proyecto, por el uso y manejo del territorio; sin embargo, subyace como tema no tratado "los intereses reales de los actores" ante el acceso a elementos del medio ambiente; todo lo cual podría ser tratado con transparencia en espacios de participación ciudadana que apunten a la búsqueda de consensos. Es por ello que las políticas públicas no pueden obviar el tema de la participación ciudadana en la gestión ambiental, y deben ser formuladas teniendo en cuenta dicha participación.

El reconocimiento del derecho al agua como derecho fundamental es indiscutible en la realidad jurídica costarricense. La Constitución Política es clara y su obligatoriedad no es objeto de controversia, confirmando lo establecido en los Tratados Internacionales suscritos por el país. Al respecto el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, ha establecido que los países deben velar para que la población tenga progresivamente acceso al agua potable segura y a instalaciones de saneamiento, de forma equitativa y sin discriminación, adoptando estrategias de acción nacionales que les permitan "aproximarse de forma rápida y eficaz a la realización total del derecho a tener agua".

En noviembre de 2002, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales adoptó la Observación General Nº 15 sobre el derecho al agua, la cual también define el derecho al agua como el derecho de cada uno a disponer de agua suficiente, saludable, aceptable, físicamente accesible y asequible para su uso personal y doméstico.[1]

El 28 de julio de 2010 en Resolución 64/292, la Asamblea General de las Naciones Unidas reconoció explícitamente el derecho humano al agua y al saneamiento, reafirmando que un agua potable limpia y el saneamiento son esenciales para la realización de todos los derechos humanos; y agregó que "se exhorta a los Estados y organizaciones internacionales a proporcionar recursos financieros, capacitación y transferencia de tecnología para ayudar a los países, en particular a los países en vías de desarrollo, a proporcionar un suministro de agua potable y saneamiento saludable, limpio, accesible y asequible para todos".[2]

El agua es de dominio público, así se encuentra dispuesto tanto en la Constitución Política –artículos 121, inciso 14 y 140- en legislación vigente interna artículo 264 de la Ley General de Salud y 50 de la Ley Orgánica del Ambiente, como en los Convenios Internacionales, particularmente en la Declaración Centroamericana del Agua (1998): *"El agua de la región es patrimonio común de las presentes y futuras generaciones del istmo. Su conservación y uso sostenido es una obligación compartida de los Estados, las colectividades y la ciudadanía. La población centroamericana tiene derecho a participar en los proyectos, obras y decisiones que afecten o puedan afectar a los cuerpos de agua y sistemas hídricos en el ámbito local, nacional e internacional. La consulta ciudadana debe ser procedimiento obligatorio en estos casos".*

El Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos, reunidos en la ciudad de San Salvador el 24 de noviembre de 2014 reconocieron que el agua es un recurso natural limitado y un bien público básico para la vida humana; y que el derecho humano al agua y al saneamiento es indispensable para vivir con dignidad y una condición previa para la realización del resto de derechos humanos, tal como lo estableció el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, en su Observación General N° 15, reafirmando que los Estados de la región tienen las obligaciones de respetar, proteger y dar cumplimiento al derecho humano al agua y el saneamiento, de manera justa, equitativa y sin discriminación.

1 Observación General No. 15. El derecho al agua. Comité de Naciones Unidas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Noviembre de 2002.
2 Resolución A/RES/64/292. Asamblea General de las Naciones Unidas. Julio de 2010.

La Ley Nº 276 del 27 de agosto de 1942, Ley de Aguas regula los usos y aprovechamientos que se pueden dar a este recurso en Costa Rica. En el artículo 27 se señala que el principal aprovechamiento del recurso es el abastecimiento poblacional mediante cañerías, por lo que las concesiones destinadas a este fin tienen prioridad sobre otros usos. Lo anterior viene a ser acorde con lo establecido en la Ley Nº 5395 del 30 de octubre de 1973, Ley General de Salud en el artículo 264.

Para que exista un buen gobierno en torno a un derecho humano, no solo el reconocimiento legal es necesario sino que la vivencia del derecho en todos sus alcances y dimensiones sea posible. Por esto, el Estado ha de conformar su ordenamiento positivo; es decir, la ley, los decretos y demás fuentes normativas al servicio de la garantía y tutela administrativa y judicial que garanticen que todos los y las habitantes de Costa Rica tengan derecho a acceder el uso de las aguas nacionales, con el fin de cobijar sus necesidades básicas de consumo, alimentación y desarrollo, destinándose la demanda de agua en forma prioritaria para el consumo humano básico, sobre cualquier otro uso.

Debe quedar claro que el suministro de agua potable en Costa Rica debe estar guiado por la necesidad de abastecer a la población del preciado líquido, y será la institución competente la que establecerá los lineamientos a seguir para el desarrollo de todo proyecto en este sentido.

Pese a lo definido por nuestro ordenamiento jurídico en la materia, los conflictos socio ambientales en la gestión del recurso hídrico son cada vez más constantes en la realidad costarricense, lamentablemente sin lograr a la fecha marcar la diferencia entre conflicto y violencia, sin tener claridad en que la forma en que se conceptualice el conflicto influye en la forma para su transformación y solución.

Lo sucedido en las poblaciones de Guanacaste y San Carlos en atención a la presencia de arsénico en niveles más allá de los permitidos por la normativa vigente; así como las dificultades presentadas entre las comunidades de Tacares de Grecia y Atenas ante la necesidad de agua potable para esta última comunidad han evidenciado que se trata de conflictos complejos, que se tornan en momentos poco claros y de difícil manejo.

En la realidad costarricense la existencia de conflictos socioambientales se presenta y ha sido documentada desde hace muchos años. Al respecto el Estado de la Nación desde el año 2006 señaló:

> *Los problemas ambientales inherentes a estos conflictos siguen presentes... Los conflictos expresan la preocupación ciudadana por los asuntos de interés público, sin embargo los mismos se encuentran integrados como parte de la vida social y política junto con otros asuntos de igual o mayor relevancia para la población.*
>
> *Esto hace que la ventana de atención pública hacia los problemas ambientales sea corta, la posibilidad de que un conflicto ambiental sea atendido y derive en una solución definitiva es pequeña. La construcción de soluciones para los conflictos ambientales no siempre se deriva directamente de una decisión judicial o administrativa, para ellas se requiere de decisión política clara, planificación técnica y financiera y un compromiso de ejecución y seguimiento que lleva mucho más que uno o dos años... Tanto la acción ciudadana que opera el aparato judicial o administrativo como la respuesta de estos órganos son elementos importantes de la gobernabilidad ambiental, sin embargo no son suficientes. Al terreno ganado con la normativa y la institucionalidad ambiental es necesario agregarle mayor coherencia administrativa para aprovechar el corto, pero intenso, impulso de los conflictos en la construcción de una adecuada gestión de los recursos."* [3]

3 Estado de la Nación, Decimotercer Informe: Caracterización de los conflictos socio – ambientales, 2006.

En este contexto, la Defensoría de los Habitantes identifica la participación ciudadana como una herramienta indispensable para hacer efectivo el derecho a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado y así mismo el disfrute pleno del derecho humano al agua. Las razones establecidas del por qué es importante la participación radican en reafirmar el sentido democrático; fortalecer la toma de decisiones; ejercita en conductas cívicas y refuerza niveles de responsabilidad; toma en cuenta asuntos no previstos; considera alternativas más favorables al ambiente y las condiciones de vida de los involucrados; contribuye a controlar el actuar de los gobernantes reduciendo arbitrariedades; promueve la rendición de cuentas, abre espacios para descubrir y esclarecer conflictos y para hallar soluciones.

Se hace eco de lo definido por la "Estrategia Interamericana para la Promoción de la Participación Pública en la Toma de Decisiones para el Desarrollo Sustentable (ISP)", al identificar la conveniencia de "*abrir espacios en temas ambientales para la sociedad, por crear un vínculo de cooperación entre los gobiernos y los interesados y una legitimación beneficiosa de cada decisión a adoptar, mermando los potenciales conflictos sociales que pudieran surgir si no se tomaran en cuenta los intereses de las comunidades afectadas y no se realizara un proceso transparente.*"

Si bien desde el año 2011 la Defensoría ha recibido denuncias atinentes a la problemática de contaminación por arsénico del agua para consumo humano en las zonas de Cañas[4] y Bagaces[5] Guanacaste y posteriormente en comunidades de San Carlos, pese a las acciones institucionales, la desconfianza de las y los habitantes persiste al día de hoy. Y en el caso del conflicto existente entre las comunidades de Tacares de Grecia, Atenas y el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados ante la construcción de las obras contratadas a la empresa MECO para el acueducto de Atenas, la Defensoría de los Habitantes tiene conocimiento de su existencia desde junio del año 2013, sin que a la fecha se vislumbre una pronta solución.

Al realizar un análisis de las posibles causas de estos conflictos se identifican problemas estructurales que son vivos ejemplos de la relación entre seguridad, ambiente y derechos humanos como una de las tendencias emergentes con fuerza en la formulación de políticas públicas. Pero lo más lamentable es que el análisis revela la falta de capacidades para la transformación de los conflictos en soluciones efectivas y consensuadas.

Por lo tanto es necesario hacer hincapié en la necesidad de fortalecer la institucionalidad para el abordaje de la conflictividad ambiental en contextos emergentes, tal y como los mencionados en materia de gestión del recurso hídrico. Movimientos ciudadanos cada vez más sensibilizados generan nuevas voces que se alzan en defensa de los recursos naturales y del efectivo disfrute de derechos fundamentales como lo es el derecho humano al agua.

Toda iniciativa y esfuerzo en la materia debe ir dirigida hacia la generación de instituciones sólidas y democráticas que puedan ser catalizadoras de esfuerzos conjuntos para trabajar las causas estructurales que subyacen la conflictividad, generando propuestas integrales que permitan articular a quienes son parte del problema pero también sean parte de las soluciones, tomando siempre en cuanta las particularidades culturales y ambientales de todos las voces.

Tratándose del efectivo disfrute del derecho humano a un ambiente sano y libre de contaminación, los antecedentes institucionales en materia de participación ciudadana se han circunscrito a realizar un llamado a la Administración Pública para que se propicie el intercambio de información con los administrados, en aras de incentivar una participación directa y activa en la gestión pública, valorando que el socializar la información mejora la gestión de los recursos naturales, por ejemplo en materia de recurso hídrico se involucra y concientiza a las personas sobre su propia responsabilidad en el uso racional de dicho recurso. Se ha citado la normativa internacional y nacional en materia ambiental que contempla

4 Expedientes No. 75677-2010-SI, 72968-2011-SI, 74547-2011-SI, 74578-2011-SI.
5 Expediente Nº 87818-2011-SI.

el acceso a la información sobre el medio ambiente y el fomento a la participación que debe darse en aras de proteger y mejorar el ambiente.

Denuncias más recientes relacionadas con el uso del recurso hídrico y los efectos de proyectos sobre otros elementos del ambiente, como el suelo, la biodiversidad y los recursos marinos, han conllevado movilizaciones en su contra y demandado en algunos casos procesos de mediación de la Defensoría,[6] apuntando a la necesidad de un manejo suficiente y detallado de la normativa internacional y nacional sobre la participación ciudadana en materia ambiental y, a la necesidad de conocer los esfuerzos que se están haciendo fuera y dentro del país de crear espacios de participación y diálogo.

Dicho enfoque contribuirá a la generación de mejores condiciones para el ejercicio de la competencia de la Defensoría en cuanto a la protección y promoción del derecho humano a la participación ciudadana en la gestión ambiental y, de los derechos a participar en los procesos de toma y generación de decisiones a recibir respuesta a los cuestionamientos que se derivan del proceso de participación[7] y, de acceso a la justicia en asuntos de medio ambiente[8], favoreciendo el proceso de democratización en lo atinente al ambiente, cuya protección o desprotección incide directamente en el derecho humano a la salud, a la alimentación entre otros.

Para la propuesta de intervención institucional son fundamentales los instrumentos emitidos por la comunidad internacional y nacional en materia ambiental que contemplan el derecho de participación ciudadana y los derechos relacionados con éste. De gran importancia es la Declaración sobre Medio Ambiente y Desarrollo de Río 92, por el reconocimiento expreso que se hace de la participación ciudadana, especialmente relevante es el Principio 10 de dicha Declaración, que a la letra dice:

> *"El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente antes de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre estos el resarcimiento de datos y recursos pertinentes".*

Tratándose de cuestiones ambientales los Estados deben ocuparse de la participación de los interesados, para la cual deberán tener acceso adecuado a información sobre el medio ambiente que pondrán a su disposición. También proporcionarán los Estados acceso efectivo a procedimientos judiciales y administrativos para su defensa. De acuerdo con este principio, el acceso a información sobre el medio ambiente y a procedimientos judiciales y administrativos, guardan estrecha relación con la participación, al punto de entenderse como condicionantes para que ella se pueda llevar a cabo. Los principios 20 y 22 de la misma Declaración destacan la imprescindible participación de las mujeres en la ordenación del medio ambiente y, el deber de los Estados de hacer posible la participación efectiva de las poblaciones indígenas.

---

6 Por ejemplo los casos correspondientes a las quejas por la implementación del Proyecto Minero Crucitas; por falta de agua en Paraíso de Cartago; por la implementación del Proyecto de Abastecimiento de agua Atenas- Grecia; por la implementación del Proyecto de Abastecimiento San Ramón Palmares; por la implementación del proyecto la instalación de Terminal de Contenedores de Moín- Limón, por la contaminación del agua con arsénico en Guanacaste y la Zona Norte del país.

7 Sobre el derecho a tener respuesta de la administración a cuestionamientos que se deriven o se dan dentro del proceso de participación, véase de Orozco Badilla, Julián y otros. Manual de Participación Pública para Evaluación de Impacto Ambiental. San José, CR: UICN, 2004 pág 17.

8 La moderna concepción de participación pública o participación ciudadana como derecho, debe relacionarse necesariamente con el ejercicio efectivo de otros derechos: el derecho del acceso a la información y el de acceso a la justicia. Aguilar Rojas, Grethel Derecho ambiental en Centroamérica, UICN, 2009, p. 523.

La Declaración de Río vino a dar una dimensión y tratamiento especial a la participación pública, impregnando el régimen internacional del medio ambiente en los diferentes ámbitos y temáticas; incorporándose además en los diferentes instrumentos internacionales ambientales que surgieron en la última década del siglo XX y los primeros años de este siglo.

Se han identificado documentos internacionales anteriores y posteriores a la Declaración de Río: la Carta Mundial de la Naturaleza proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1982; el Informe Brundtland de 1987 el cual se considera base de la Declaración; el Convenio de Diversidad Biológica abierto a la firma desde el 5 de junio de 1992; la Convención Marco de las Naciones Unidas también de 1992, la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible efectuada en Johanesburgo en el 2002 y, el Plan de Implementación de las decisiones de esa Cumbre Mundial.

En el ámbito regional americano no existe un instrumento jurídico internacional que identifique y desarrolle la participación ciudadana en la toma de decisiones ambientales, su planteamiento se realiza a partir de la creación de consejos u órganos, o en la legitimación procesal en determinados procedimientos, fundamentalmente. Se destaca la Estrategia Interamericana para la Promoción de la Participación Pública en la Toma de Decisiones para el Desarrollo Sustentable (ISP) cuya meta principal es:

> *" (…) la "promoción de una participación pública transparente, efectiva y responsable en la toma de decisiones y en la formulación, adopción e implementación de políticas para el desarrollo sostenible en las Américas", además del fortalecimiento de la participación pública en las decisiones y políticas de gestión medioambiental. Es un acuerdo de adopción de una serie de políticas regionales y nacionales en el tema de la participación ciudadana en aras de alcanzar el desarrollo sostenible. Se incluyen como áreas programáticas a desarrollar por los Estados, en asociación con la sociedad civil para el impulso de la participación pública: a) información y comunicación; b) marcos legales; c) procedimientos y estructuras institucionales; d) educación y capacitación; e) financiamiento para la participación; f) foros de consulta. Se crea este marco de políticas, que constituyen el corazón de la Estrategia y el documento que fue sometido a la Asamblea General de la OEA. El documento de Recomendaciones para la Acción es una propuesta para que los gobiernos y la sociedad civil, tomen medidas acordes para cada realidad nacional y contiene ejemplos de acciones concretas que se pueden desarrollar para implementar el marco de políticas."*[9]

Sobre la participación pública en el contexto regional centroamericano, se ha planteado que la presencia de regímenes autoritarios en el pasado no han ofrecido mayores posibilidades de participación y, que conforme se dejan los regímenes no democráticos, se abren las posibilidades, tal y como ha sucedido "*en las últimas décadas se ha presentado un mayor desarrollo de las técnicas de participación pública; a nivel regional se han hecho esfuerzos por consolidarla a través de una serie de instrumentos ratificados por los países, así como en la elaboración de programas y estrategias que fomenten la participación pública a nivel regional."* [10]

Con la creación de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) se firmaron convenios que establecen normas relativas a la participación ciudadana, tales como el Convenio para la Conservación de la Biodiversidad y Protección de Áreas Silvestres Prioritarias en América Central; el Convenio Regional para el Manejo y Conservación de los Ecosistemas Naturales Forestales y el Desarrollo de Plantaciones Forestales, cuyo Capítulo IV establece que los Estados deberán promover la participación de todos los interesados; y la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES) que suscribieron los Presidentes de la Región. Fue la Secretaria Ejecutiva de la CCAD,[11] quién publicó el Plan Ambiental de la Región Centroamericana (PARCA), cuyo objeto es propiciar la integración regional en materia de política

9 Ver Aguilar Rojas, op cit., págs. 562-563.
10 Ver Aguilar Rojas, op cit., p. 567.
11 El Convenio de Constitución de ésta Secretaria establece en el artículo 2 como objetivos de dicho ente el de promover en los países de la región una gestión ambiental participativa, democrática y descentralizada. Ver Aguilar Rojas, op cit., págs. 569.

ambiental. Por último, se debe señalar como otro de los esfuerzos centroamericanos, la creación en el 2001 del Foro Permanente de la Sociedad Civil de la CCAD, en la gestión ambiental centroamericana.[12]

El artículo 50 de la Constitución Política por su parte, se refiere a la legitimación para denunciar actos que infrinjan el derecho a un ambiente sano. La Sala Constitucional costarricense se ha referido en sus resoluciones al derecho de participación y a tener una efectiva participación, al derecho a la información y al derecho de acceso a la justicia en materia ambiental.[13]

Se llama también la atención sobre la cantidad de textos normativos en materia ambiental, que contemplan la participación de la sociedad civil,[14] partiendo de la Ley Orgánica del Ambiente N° 7554 del 13 de noviembre de 1995; ley marco que establece en lo más relevante al tema que nos ocupa lo siguiente:

> *Artículo 6.- El Estado y las municipalidades, fomentarán la participación activa y organizada de los habitantes de la República, en la toma de decisiones y acciones tendientes a proteger y mejorar el ambiente.*
>
> *ARTÍCULO 7.- Creación de los Consejos Regionales Ambientales. Se crean los Consejos Regionales Ambientales, adscritos al Ministerio del Ambiente y Energía; como máxima instancia regional desconcentrada, con participación de la sociedad civil, para el análisis, la discusión, la denuncia y el control de las actividades, los programas y los proyectos en materia ambiental.*
>
> *ARTÍCULO 8.- Funciones. Las funciones de los Consejos Regionales Ambientales, son las siguientes: a) Promover, mediante actividades, programas y proyectos, la mayor participación ciudadana en el análisis y la discusión de las políticas ambientales que afecten la región.*

Y, como normas conexas que contemplan la participación ciudadana se señalan: El Código Municipal (Ley N° 7794), Ley de Biodiversidad (N° 7788), Ley Forestal (N° 7575), Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos (Ley N° 7779).

La anterior revisión de instrumentos no dejan duda acerca del reconocimiento por parte del ordenamiento jurídico del derecho a la participación ciudadana o pública en materia ambiental y el Estado debe generar las condiciones para su implementación y efectivo disfrute.

La participación ciudadana es una herramienta para hacer efectivo el derecho a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado.[15] Y las razones establecidas del por qué es importante la participación radican en reafirmar el sentido democrático; fortalecer la toma de decisiones; ejercita en conductas cívicas y refuerza niveles de responsabilidad; toma en cuenta asuntos no previstos; considera alternativas más favorables al ambiente y las condiciones de vida de los involucrados; contribuye a controlar el actuar de los gobernantes reduciendo arbitrariedades; promueve la rendición de cuentas, abre espacios para descubrir y esclarecer conflictos y para hallar soluciones y permite el resguardo por parte de los y las habitantes de sus derechos e intereses.

Sobre el tema de participar para disminuir conflictos deviene esclarecedor el siguiente planteamiento proveniente de la Estrategia Interamericana a la que se hizo alusión en párrafos precedentes: *Se reconoce el tema ambiental como clave para involucrar a la sociedad en la generación de decisiones (…) La Estrategia hace mención de la conveniencia de abrir espacios en temas ambientales para la sociedad, por crear un vínculo de cooperación entre los gobiernos y los interesados y una legitimación beneficiosa*

12 Sobre todo este tema de la participación en el contexto centroamericano véase Aguilar Rojas, op cit., págs. 564-570.
13 Sala Constitucional votos 2000-06640 del 28 de julio del 2000; 2002-11880 del 13 de diciembre del 2002; 2000-06640.; el Voto 3521-96 de 10 de julio de 1996.
14 Algunos de los textos normativos pueden verse en: Sagot Rodríguez, op cit.
15 Aguilar Rojas, op cit., pág. 576.

de cada decisión a adoptar, mermando los potenciales conflictos sociales que pudieran surgir si no se tomaran en cuenta los intereses de las comunidades afectadas y no se realizara un proceso transparente.

Ahora bien, no es suficiente saber que la participación ciudadana en materia ambiental ha encontrado un espacio adecuado en tanto la legitima, que el Derecho Ambiental la tiene como uno de sus principios, que se conozca qué es participar y hayan razones para participar; debe también tenerse en cuenta las condiciones que hacen posible su efectivo desarrollo y disfrute.

Entre las condiciones identificadas como fundamentales para el desarrollo de la participación se han señalado la existencia de un régimen democrático y Estado de Derecho; respeto del ordenamiento jurídico; transparencia e intervención en los procesos de toma de decisiones; acceso a información veraz y clara y a procedimientos judiciales y administrativos; inclusión; aceptación de la participación desde la fase inicial de los proyectos, obras o situaciones que puedan afectar a los interesados; tolerancia; capacidad organizativa y de influencia en las políticas públicas; exigencia vinculante y búsqueda de la preservación del ambiente y el bien común.

Es así como el derecho a la participación ciudadana en la gestión ambiental, se visualiza asociado a los derechos de acceso a la información ambiental y de acceso a la justicia. Para que la participación sea concebida como un proceso completo y realizable, debe igualmente relacionarse con el "derecho a recibir respuesta a los cuestionamientos que surjan del proceso de participación" y con el "derecho a participar en los procesos de toma y generación de decisiones",[16] respetando lo establecido en la Constitución Política sobre la libertad de petición y el derecho a recibir pronta respuesta (art. 27) así como la Ley de Jurisdicción Constitucional (art. 32), considerándose que en los procesos de toma y generación de decisiones la participación ciudadana debe manifestarse en todas las fases de formulación, aprobación y ejecución de un proyecto. El incorporar las opiniones de las y los habitantes desde el principio representa una medida preventiva de futuros conflictos socio-ambientales en atención a criterios de falta de información.

La Defensoría de los Habitantes ha sido reiterativa en recomendar a la Secretaría Técnica Ambiental la necesidad de reglamentar los procesos de audiencia/participación ciudadana efectuados en atención a la ejecución de un nuevo proyecto y el requerimiento de viabilidad ambiental para su ejecución.

Según indica el PNUD datos de la encuesta LAPOP-2012, Costa Rica es el país con menor participación ciudadana de América Latina. Y, según la Encuesta Nacional de Convivencia 2008 (ECON-08), auspiciada por el PNUD en "*Costa Rica prevalece una conducta apática respecto de la participación en organizaciones civiles.*" No obstante ello, de entre quienes desearían participar en alguna organización, el 15, 1% manifestó que le gustaría participar en grupos de conservación del medio ambiente; lo cual bien puede interpretarse como una oportunidad para realizar acciones dirigidas a fomentar la participación ciudadana en la protección del ambiente.

Propuesta de intervención a futuro por parte de la Defensoría. Lo investigado hasta ahora y lo observado en los procesos de atención de quejas y de mediación, han motivado a la Defensoría, a definir las acciones a seguir en el largo, mediano y corto plazo, en ejercicio de sus competencias de protección y promoción del derecho a la participación ciudadana y de los derechos relacionados.

16 El movimiento ecologista ha promovido desde finales de los ochenta el reconocimiento de tres derechos que considera vitales para la consecución del desarrollo sostenible, tres derechos que cimientan la llamada "democracia participativa ambiental" y que se vinculan al derecho fundamental de disfrutar de un medio ambiente adecuado: el derecho a acceder a la información ambiental, la participación en la toma de decisiones que afectan en medio y el derecho a acceder a la justicia para proteger el medio ambiente. Así planteado En: El Convenio de Aarhus. Revista El Ecologista, N 38, 2003-2004. El Convenio Aarhus se refiere en el artículo 6 a la participación del público en las decisiones relativas a actividades específicas.

En el largo plazo se proponen las siguientes acciones:

- Contribuir a generar condiciones para que se elabore una ley sobre participación ciudadana que incluya la participación en los Estudios de Impacto Ambiental.

- Analizar y realizar propuestas para una participación efectiva del público en la elaboración de disposiciones reglamentarias o de otras normas jurídicamente obligatorias que puedan tener un efecto importante sobre el medio ambiente.

- Estudiar y proponer las condiciones mínimas ante instancias administrativas y judiciales para el ejercicio del derecho de acceso a la justicia.

Como medidas para implementar en el mediano plazo la Defensoría visualiza lo siguiente:

- Indagar acerca de la implementación de la Estrategia Interamericana para la Promoción de la Participación Pública en la Toma de Decisiones para el Desarrollo Sustentable y la implementación de la Convención de Aarhus.

- Investigar acerca de lo actuado en términos de participación ciudadana dentro del contexto de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD), del Plan PARCA, y el Foro Permanente de la Sociedad Civil.

- Convocar a los entes con competencias en materia ambiental a un conversatorio sobre las posibilidades reales de ir implementando algunas condiciones mínimas para la implementación del derecho a la información y la participación.

- Analizar y proponer la medida referente a la disposición progresiva de información ambiental en bases de datos.

- Analizar y proponer la medida referente para que cuando se inicie un proceso de toma de decisiones respecto del medio ambiente, se informe al público interesado de manera eficaz, en el momento oportuno y al comienzo del proceso.

- Analizar y proponer la participación del público en la elaboración de los planes y programas relativos al medio ambiente en un marco transparente, de rendición de cuentas y equitativo, a partir del acceso a las informaciones necesarias.

Y en el corto plazo los esfuerzos instituciones estarán enfocados en analizar y proponer a los entes competentes las condiciones mínimas para la implementación del derecho a la información. Las acciones mínimas deben estar dirigidas a:

- Que las autoridades pongan a disposición del público la información sobre el medio ambiente que les soliciten, dejando constancia de ello.

- En caso de amenaza inminente para la salud o el medio ambiente, se difunda inmediatamente y sin demora entre los posibles afectados la información que les permitan tomar medidas.

- La Defensoría mantendrá el criterio de que la información del Estado es pública, y con particulares excepciones, debe ser difundida en lenguaje sencillo, constituyendo una condición "sine qua non" para el ejercicio de la participación ciudadana en materia de gestión ambiental.

2.2. Mediación en el conflicto Gobierno – SINTRAJAP

La Defensoría de los Habitantes ha incursionado en distintos procesos de mediación con resultados exitosos, lo cual lograd posicionarla como una institución promotora de procesos de diálogo y generadora de acuerdos entre las partes. Ante el conflicto suscitado en la provincia de Limón, el Diputado Gerardo Vargas, Jefe del Partido Frente Amplio, solicitó a la institución su intervención en calidad de facilitadora del diálogo en el conflicto que se presentó entre el Gobierno de la República de Costa Rica y el Sindicato de Trabajadores de JAPDEVA y Afines Portuarios. Ante esa petición, la Defensoría puntualizó: "*…la institución es consciente de la responsabilidad que implica en el contexto actual facilitar el diálogo en este conflicto. Asimismo, considera de suma importancia mostrar frente al país el compromiso compartido por las partes de realizar el mayor de los esfuerzos para testimoniar que siempre es posible retornar a la vía del diálogo franco y respetuoso. Al mismo tiempo, reconoce la responsabilidad de que el diálogo se realice dentro del marco constitucional y legal del Estado Social de Derecho y que garantice la Paz Social.*" [17]

En el primer acercamiento de este proceso, se firmó un acuerdo con algunos puntos importantes que permitieron sentar las bases para iniciar este proceso, entre los que se destacan: entablar un diálogo abierto, respetuoso y apegado a la legalidad, el cual inició a partir de los puntos de coincidencia entre las partes con la mediación de la Defensoría de los Habitantes, que las partes realicen un llamado público para que cese de inmediato cualquier manifestación de violencia en la provincia de Limón, la suspensión de la huelga para iniciar un proceso de diálogo de manera que las partes hagan su trabajo y lleguen a un mejor acuerdo, que no se promueva ningún tipo de sanciones laborales o represalias para los trabajadores por su participación en la huelga y que se normalice el funcionamiento de los puertos de Moín y Limón, en coordinación con las autoridades de JAPDEVA.

A la luz de lo anterior y conscientes del interés mostrado por los sectores involucrados en lograr una solución negociada al conflicto, las partes acordaron cinco temas para el diálogo, los cuales se fueron analizando en reuniones periódicas realizadas en las instalaciones de la Defensoría y el 17 de diciembre del 2014 se firma un acuerdo entre las partes con el fin de: 1.- Solicitar a la Universidad realizar un estudio sobre los efectos socioeconómicos que podría ocasionar la puesta en marcha del "Contrato de concesión de obra pública con servicio para el diseño, financiamiento, construcción, explotación y mantenimiento de la Terminal de Contenedores de Moín", por parte de la Universidad de Costa Rica, que contemple los siguientes temas: sobre el desarrollo socioeconómico de la provincia de Limón, la situación de JAPDEVA, la situación de la provincia sin la concesión de APMT y sobre la competitividad del país. 2.- Solicitar al Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica que analice y emita un criterio jurídico relación con el contenido del oficio N° STJ-08207-2014 de fecha 26 de noviembre de 2014 suscrito por los señores Danny Morris B., Liroy Pérez P. y Ronaldo Blear B., representantes de SINTRAJAP, en el cual se exponen dudas y planteamientos de esa naturaleza, en relación con el contrato de concesión de la terminal de contenedores de Moín adjudicada a la empresa APMT. 3.- Ambas partes se comprometieron en el marco de sus competencias y del bloque de legalidad, a respetar el resultado de los estudios realizados por la Universidad de Costa Rica y el Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica y a actuar conforme a los principios de legalidad, buena fe e interés público. 4.- Que una vez expuesto el "PLAN DE FORTALECIMIENTO DE JAPDEVA Y DESARROLLO DE LA PROVINCIA DE LIMÓN" propuesto por el Gobierno de la República, el Poder Ejecutivo se compromete a identificar las instituciones responsables, fuentes de financiamiento y cronograma de trabajo para la ejecución de los proyectos propuestos, lo cual presentará a la mesa de diálogo en la primera sesión del año 2015.

17 Oficio DH-0570-2014 del 4 de noviembre de 2014.

Asimismo, el Poder Ejecutivo se comprometió a que:

a. Agilizará los trámites de adquisición de 2 grúas pórticas *Post Panamax* y dos remolcadores marinos, que serán utilizados como equipamiento para el puesto de atraque 5-6.

b. Impulsará un decreto que declare de interés público la ampliación de la Terminal Portuaria de Moín, con la construcción del nuevo puesto de atraque 5-7, el equipamiento del actual 5-6 y del futuro puesto 5-7, como parte del avance del desarrollo portuario del país para atender la demanda presente y futura de los servicios, así como el fortalecimiento del comercio internacional del país. Lo anterior, con el fin de facilitar las gestiones, trámites y exoneraciones de impuestos con miras a reducir los costos en la adquisición de los equipos portuarios.

c. Realizará, en el primer trimestre del año 2015, los esfuerzos necesarios para lograr la adquisición de 40 montacargas de acuerdo con los criterios técnicos y necesidades de la institución.

d. El Gobierno de la República impulsará la aprobación del crédito para el Proyecto de Construcción del puesto 5-7 de atraque, que abarca 350 metros de obra, así como el proyecto de Ley que ordena los terrenos para la ampliación y el desarrollo del complejo portuario Moín-Limón.

e. El Gobierno de la República y JAPDEVA se comprometen a realizar todas las gestiones pertinentes para desaplicar las Directrices Presidenciales No 009-H y No. 14-H, en aquéllas subpartidas presupuestarias que son fundamentales para el cumplimiento de sus funciones en el marco de la contraprestación de los servicios portuarios y la promoción del desarrollo socioeconómico de la vertiente del Caribe costarricense.

En seguimiento al cumplimiento de estos acuerdos, la Defensoría se ha dado a la tarea de acompañar los mismos, monitoreando su avance. Así, el Colegio de Abogados aprobó[18] el Informe AL-17-2015 suscrito por el Director del Departamento Legal del Colegio, en relación con las dudas y planteamientos esbozados por los representantes de SINTRAJAP, según el acuerdo suscrito el 17 de diciembre de 2014. De igual forma, la Defensoría ha colaborado con el equipo de especialistas nombrado por la Rectoría de la Universidad de Costa Rica, coordinando las reuniones con las partes que éste ha solicitado para avanzar con el estudio acordado. Al mismo tiempo, se han coordinado y moderado las reuniones de seguimiento del acuerdo relacionado con los avances sobre del "Plan de Fortalecimiento de JAPDEVA y desarrollo de la provincia de Limón" y en la última reunión sostenida el 14 de mayo de 2015 se informó que el Ministerio de Obras Públicas y Transportes no cuenta con presupuesto para efectuar la compra de los montacargas; no obstante, se dispuso valorar diferentes alternativas con el fin de materializar la compra o alquiler de las mismas, las cuales serán valoradas en la próxima reunión. Se abordó además, el tema del desajuste tarifario que actualmente tiene JAPDEVA, producto de la falta de aprobación por parte del ARESEP por carecer de estados financieros auditados y en aras de procurar una solución viable a esta situación las partes solicitaron a la Defensoría su intervención ante la ARESEP. Finalmente, se presentaron los avances obtenidos sobre otros compromisos asumidos por el Gobierno para el fortalecimiento, como lo son: a) la elaboración del borrador del Proyecto de Ley "Autorización a la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE) y al Instituto Costarricense de Turismo (ICT) para traspasar terrenos en la zona de Moín y Limón, a la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA), para la ampliación y desarrollo del Complejo Portuario de Moín y Limón; b) la compra de dos grúas post Panamax y un remolcador marino; c) las acciones que se están emprendiendo en relación con a la construcción del puesto de atraque 5-7; d) la emisión del Decreto de Declaratoria de Interés Público y Nacional de la construcción del puesto de atraque 5-7 y el equipamiento del puesto 5-6 y 5-7; e) el Convenio de Hermandad Dinamarca para obtener facilidades de financiamiento; f) La autorización de la Presidencia Ejecutiva del IMAS para ocupar el edificio que tiene ubicado en Limón para traslado temporal de Administración de Desarrollo y, g) la gestión ante el Ministerio de Hacienda para

18 Sesión ordinaria N°09-15 celebrada el 2 de marzo de 2015.

que se exonere a JAPDEVA de la aplicación de las Directrices 009-H y 14-H. A las acciones señaladas, se continuará dando el acompañamiento necesario a efectos de materializar su ejecución a raíz de los beneficios que se proyectan para JAPDEVA y por ende para la provincia de Limón.

2.3. Participación en la campaña contra la violencia hacia niños y niñas

La muerte de un niño de dos años de edad en la comunidad de Los Chiles, sucedido en el mes de febrero de 2015, obligó a la institucionalidad costarricense a evaluar las acciones que se realizan para garantizar la protección de los niños y niñas. En esta evaluación resulta evidente la necesidad de fortalecer las redes de atención y de protección que se encuentran en las comunidades como los son vecinos y vecinas, familiares, las y los docentes y otras organizaciones que protegen a los niños y niñas.

En respuesta al clamor de la sociedad y la gravedad de los hechos, la Defensoría de los Habitantes realizó un llamado para luchar contra la violencia hacia la niñez y que al tener conocimiento o sospecha de una situación contra una persona menor de edad se acuda de inmediato al 9-1-1 y se presente la denuncia correspondiente, con el fin garantizar la efectiva protección a la niñez y evitar la posible muerte de otros niños o niñas. Con tal fin, es que la Defensoría de los Habitantes y UNICEF se aliaron para llevar a cabo la campaña de promoción de la denuncia en radio, TV y medios escritos, llamada "Hacer visible lo invisible" y "Alto a la Violencia".

Con esta Campaña se busca generar en la sociedad, conciencia sobre el rechazo hacia todas las formas de violencia contra la niñez y adolescencia. Al mismo tiempo, se apoyó la iniciativa de la sociedad civil en la organización de la Marcha contra la violencia.

Por otro lado, se busca fomentar en las familias la importancia de establecer con los niños, niñas y adolescentes, vínculos afectivos sanos y libres de violencia. Ello a través de dotar a las familias de las herramientas y habilidades para la crianza afectiva.

Por esta razón, la Defensoría de los Habitantes convocó a una Comisión de Alto Nivel con el fin de garantizar la capacidad de respuesta institucional frente a las denuncias por situaciones de violencia contra la niñez y la adolescencia. Para estos efectos, la Defensoría de los Habitantes invitó a las instituciones con competencias en la protección de la niñez y la adolescencia para trabajar en la definición de estrategias y acciones conjuntas.

Se convocó inicialmente al PANI, la Segunda Vicepresidencia de la República, Ministerio de Salud, CCSS, Ministerio de Educación Pública, OIJ, Ministerio de Seguridad Pública, Cruz Roja Costarricense, Sistema 911, Hospital Nacional Niños, como instituciones de primera respuesta. La reunión inicial del 9 de febrero del 2015 generó los siguientes acuerdos:

1. Elaborar y divulgar una campaña informativa interinstitucional que incida en las prácticas culturales inaceptables como respuesta a la situación de violencia contra los niños y niñas, priorizando la primera infancia (0-6 años) y el entorno familiar y escolar.
2. Informar claramente a la ciudadanía sobre la responsabilidad de actuar de inmediato al conocer alguna situación de violencia en contra de un niño o niña y de las formas y vías de denuncia inmediata (caso 9-1-1), ante esas situaciones.
3. Programar una próxima reunión 20 de febrero del 2015 que incorpore otras instituciones como Migración y Extranjería, Ministerio Público, Juzgados de Violencia Doméstica, Ministerio de Justicia y Paz, INEC.4. Realizar un mapeo de zonas y priorizar acciones en el nivel local.
4. Incluir el tema de violencia en contra de los niños y las niñas en la Agenda Nacional, actualmente en proceso de elaboración.

5. Oficializar y depurar los datos de violencia en contra de los niños y las niñas disponibles en las distintas instituciones.

6. Conformar una Comisión de alto nivel para abordar el tema de violencia contra la niñez. Las y los representantes designados a esta Comisión deben de contar con poder de decisión.

En la siguiente sesión (20 de febrero del 2015), se lograron los siguientes acuerdos:

1. Las instituciones que conforman la Comisión tomarán como base el Plan de Acción contra la Violencia, se revisará, analizará y se propondrán más acciones si fuese del caso. Se deben tomar 3 acciones prioritarias para ejecutar.

2. Se plantea la necesidad de unificar los datos, a través de un sistema único de violencia (un sólo sistema de información) que permita llevar las cifras de la violencia contra niños, niñas y adolescentes.

3. El 911 en conjunto con las instituciones de respuesta revisarán los protocolos de comunicación.

En reunión posterior (10 de abril de 2015), se adoptaron los siguientes acuerdos:

1. Delimitar las intervenciones prioritarias a cinco cantones de mayor índice de violencia (Los Chiles, Goicoechea, Guatuso, Jiménez y San José). La información de estos cantones se complementará con los mapas cantonales de pobreza que utiliza el IMAS.

2. La Subcomisión de datos trabaja en profundizar el mapeo de las regiones con mayor incidencia para emprender acciones que consideren esas características, como parte de las medidas de emergencia.

3. Reforzar los factores protectores en el módulo de violencia contra niños y niñas.

4. Educar y capacitar al personal de las instituciones para trabajar en el tema de violencia contra niñas y niños.

5. Priorizar y trabajar con la familia a través de las redes comunitarias para prevenir y atender la violencia.

En la cuarta y más reciente sesión de la Comisión (28 de abril del 2015), participó la señora Ana Helena Chacón, Vicepresidenta de la República, quien convocó a la institucionalidad para trabajar en la prevención del maltrato y solicitó trazar una ruta crítica de conformidad con las competencias que cada entidad ostenta. Exhortó a la Defensoría para que brinde seguimiento a la gestión institucional e informó que se emitirá una directriz sobre la obligación de los funcionarios públicos de reportar todo tipo de violencia contra niños y niñas.

Por su parte, la Defensoría propuso elaborar un Plan de Acción para focalizar el trabajo de las instituciones en los cantones de mayor incidencia de violencia contra niños y niñas: Los Chiles, Goicoechea, Guatuso, Jiménez y San José, además de hacer un llamado a las distintas instituciones a realizar Campañas y procesos de sensibilización en el nivel local con recursos institucionales y comunitarios, luego de levantar mapeo de recursos institucionales, entre otras acciones.

Ante esta instancia, el PANI señaló que existen diagnósticos situacionales en algunos cantones, realizados por las Juntas de Protección. Además informó que el Plan de Violencia está en proceso, y está pendiente consultar a las instituciones sobre sus aportes y compromisos. Allí se plantean 65 acciones por ejecutar.

Entre las más altas prioridades de la Defensoría está sostener la representación de primer nivel en la Comisión e impulsar la construcción e implementación de acuerdos interinstitucionales.

2.4. Participación ciudadana y derecho a la movilidad

Existen interpretaciones recientes que reconocen la movilidad como parte y garantía de los derechos humanos. En la Declaración Universal de los Derechos Humanos Emergentes aprobada en México en el año 2007, se reconoce el derecho a la movilidad al establecer que[19]:

Toda persona tiene derecho a un tráfico ordenado y respetuoso con el medio ambiente y a moverse con facilidad por la ciudad metropolitana. Toda persona discapacitada [sic] tiene derecho a que se facilite su movilidad y a la supresión de todas las barreras arquitectónicas.

Así, puede definirse el derecho humano a la movilidad como[20] "*el derecho de toda persona y de la colectividad a disponer de un sistema integral de movilidad de calidad y aceptable, suficiente y accesible que, en condiciones de igualdad y sostenibilidad, permita el efectivo desplazamiento de todas las personas en un territorio para la satisfacción de sus necesidades y pleno desarrollo"*.

Desde esa perspectiva, el derecho humano a la movilidad en nuestras sociedades se constituye en derecho fundamental para la realización de otros derechos humanos como el derecho a la salud, a la educación y al trabajo. Consecuentemente, es también esencial para el combate a la pobreza, una distribución más equitativa de la riqueza y para realizar el derecho humano al desarrollo debido a que los traslados y acceso a lugares nunca deberán ser un impedimento para la participación de todas las personas en los ámbitos económico, social, cultural y político.[21]

El derecho a la movilidad tiene varios contenidos esenciales, interdependientes entre sí. Uno esos contenidos es la accesibilidad: física, económica (asequibilidad), acceso sin discriminación y **acceso a la información, a la participación y la exigibilidad.** Desde la perspectiva de la participación ciudadana, este acceso a la información consiste en la posibilidad de solicitar, recibir y difundir información respecto al derecho a la movilidad. También supone la participación ciudadana en las políticas públicas de movilidad y el acceso a formas de exigibilidad administrativa y/o judicial, mediante acciones individuales o colectivas, ante la vulneración de este derecho.[22]

El sistema normativo que regula el transporte público en nuestro país contiene mecanismos de participación que pueden considerarse como una manifestación de ese acceso **a la información, a la participación y la exigibilidad**, aunque de ninguna manera puede interpretarse que con ello reconoce el derecho humano a la movilidad. Más bien, la inclusión de esos mecanismos en el sistema regulatorio costarricense proviene de la tendencia legislativa de generar espacios para la participación ciudadana en la toma de decisiones, en particular en materia de servicios públicos.

En relación con el transporte público, autobuses y taxis, los mecanismos de participación ciudadana que reconoce el ordenamiento jurídico costarricense son los siguientes: las audiencias públicas tarifarias, la representación de los usuarios en la Junta Directiva del Consejo de Transporte Público, la encuesta sobre calidad del servicio contemplada en el Reglamento para la Evaluación de la Calidad del Servicio Modalidad Autobús y las asociaciones de usuarios establecidas en la Ley de Taxis.

19 Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal de México, Informe Especial sobre el derecho a la movilidad en el Distrito Federal 2011-2012, pág. 32.
20 Idem, p.33.
21 Idem p. 35.
22 Idem p. 40.

No obstante esas previsiones normativas, el acceso **a la información, a la participación y la exigibilidad** que es consustancial al derecho humano a la movilidad, en un muy alto porcentaje, no ha dejado de ser eso: una previsión normativa que ha sido insuficiente para una efectiva participación de las y los usuarios del transporte público en la toma de las decisiones públicas que les afectan. La Defensoría lo ha advertido en anteriores Informes Anuales:

Sobre las audiencias públicas convocadas por la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos:[23]

> *"Como puede bien colegirse, desde el punto de vista formal las audiencias públicas y las estrategias de ARESEP para diseñarlas, han generado una importante oportunidad para la participación ciudadana en procesos de su más profundo interés. Sin embargo, en la realidad, esa participación puede no tener ningún impacto en la decisión de la ARESEP e incluso puede llegar a ser tan desmotivante para las y los usuarios, que éstos deciden no volver a apersonarse en audiencia.*
>
> *(…) otra circunstancia que sin duda desincentiva la participación ciudadana en las audiencias que convoca ARESEP, es el hecho de que los argumentos relativos a la calidad o deficiencias en la prestación del servicio carecen de impacto en la decisión tarifaria. Esto es particularmente sensible en el caso del transporte público, servicio en el cual es muy común la queja de las y los usuarios por deficiencias en la calidad del servicio: estado de las unidades, malos tratos, incumplimiento de horarios, por citar algunos ejemplos. En la audiencia las y los usuarios plantean el problema, esperando que no se otorgue la tarifa pretendida, pero en la resolución, encontrarán que se otorgó la tarifa en discusión o que si no se otorgó, ello ocurrió por razones técnicas y ajenas a la calidad del servicio. Adicionalmente, el ente regulador puede haber indicado que:*
>
> *- Se le solicita al prestador del servicio referirse a la denuncia del oponente o*
>
> *- Se remite la queja al Consejo de Transporte Público para que la tramite.*
>
> *- ARESEP valorará hacer una investigación preliminar para determinar si existe alguna irregularidad en el servicio.*
>
> *En cualquiera de estos escenarios, el usuario no recibió ninguna respuesta útil a sus denuncias y, además, debe pagar el aumento en la tarifa que aprobó la ARESEP. Si a esto se le une el hecho de que ARESEP y el Consejo de Transporte Público tienen unos largos tiempos de respuesta, como se analizará más adelante, es totalmente comprensible que las y los usuarios consideren que acudir a la audiencia pública carece de sentido…"*

Sobre la representación de los usuarios en la Junta Directiva del Consejo de Transporte Público (CTP):[24]

> *"La conformación de esa Junta Directiva con representación de intereses gremiales, a veces opuestos: autobuseros, taxistas y teóricamente los usuarios, ha mostrado ser un obstáculo para la toma de decisiones estratégicas de innegable interés público. Lo que se concibió como un mecanismo de participación democrática en la toma de decisiones, resultó en un foro para que los intereses de los sectores más fuertes sean los predominantes. La Defensoría no tiene ninguna evidencia de que la presencia de un supuesto representante de los usuarios en este órgano, haya hecho alguna diferencia en favor de éstos".*

23 Defensoría de los Habitantes, Informe Anual 2012-2013.
24 Defensoría de los Habitantes, Informe Anual 2013-2014.

Sobre la encuesta anual sobre la calidad del servicio contemplada en el citado Reglamento para la Evaluación de la Calidad del Servicio Modalidad Autobús:[25]

> *"Ese Reglamento incluye la aplicación anual de encuestas a las y los usuarios sobre la prestación del servicio. Si lo hubiera aplicado, hoy el CTP tendría 7 encuestas sobre cada empresa aspirante a renovar su concesión, como un elemento para la decisión relativa a que la empresa evaluada continúe o no prestando el servicio por otro periodo.*
>
> *El proceso de evaluación del cumplimiento de las obligaciones de los concesionarios en el periodo 2007-2014 no incluyó de manera alguna la participación de las y los usuarios en la evaluación y excluyó del todo el criterio de éstos en relación con los servicios recibidos durante los últimos siete años. Este proceso tampoco incluyó el criterio de las y los usuarios sobre la posibilidad de que las actuales empresas continuarán prestando el servicio por un nuevo periodo…"*

Finalmente, la figura de las **asociaciones de usuarios**, creada en la Ley de Taxis, N° 7969 del año 2000 a la fecha nunca ha sido puesta en práctica por el Consejo de Transporte Público. Al inicio de la presente administración del CTP, esta Defensoría le solicitó información a ese Órgano Colegiado, el cual informó que la Junta Directiva de ese Consejo dictaría los lineamientos para la conformación de las Asociaciones de Usuarios pero que "*el tema reviste una gran complejidad y por lo tanto se está buscando crear el procedimiento adecuado para la conformación de estas Asociaciones de Usuarios…*".

25 Idem.



3 Combate a la discriminación y defensa de la igualdad

3 Combate a la discriminación y defensa de la igualdad

El Comité de Derechos Humanos[1], en aplicación del Pacto sobre los Derechos Civiles y Políticos, ha indicado con respecto al término discriminación que este:

> *"debe entenderse referido a 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 tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas".*[2]

El derecho a la igualdad -y en consecuencia la prohibición de la discriminación como su negación- deriva de la naturaleza única e idéntica del ser humano y es inseparable de la dignidad humana. Constituye un principio transversal del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y que como tal, se erige como un elemento esencial para la defensa y protección de los Derechos Humanos, tanto en el ámbito internacional como nacional.[3]

Garantizar la vigencia del derecho a la igualdad eliminando toda forma de discriminación tanto en sus disposiciones internas como su actuación, es una obligación del Estado Costarricense frente a la cual no existen justificaciones para su incumplimiento.[4] Como institución nacional de derechos humanos (INDH), la Defensoría tiene el deber de velar porque el Estado respete y garantice el disfrute de todos los derechos a todas las personas.

El disfrute de todos los derechos es susceptible de ser negado o limitado en virtud de actos u omisiones discriminatorias.[5] En cada uno de estos casos, la forma en que la discriminación se presenta y las consecuencias que ésta tiene sobre el contenido del derecho es distinta.

---

1 Retomando la definición contenida en los artículos 1 de la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial –CERD- y de la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer –CEDAW.

2 Comité de Derechos Humanos. Observación General No. 18. Párrafo. 7.

3 Corte IDH. Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la Naturalización. Opinión Consultiva del 19 de enero de 1984. Serie A No. 4. Párrafo. 55. Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados. Voto Concurrente del Juez A.A. Cançado Trindade. del 17 de setiembre de 2003. Serie A No. 18 Párrafo 60.

4 La Corte IDH ha reconocido el derecho a la igualdad ante la ley y en la protección de los derechos y la prohibición de la discriminación como un componente del *Ius Cogens* en los términos del artículo 53 de la Convención sobre el Derecho de los Tratados –Convenio de Viena de 1969-. De esta forma, frente a esta obligación, toda actuación contraria es considera inexistente y no puede ser alegada. Ibid. Párrafo 100.

5 La Convención Interamericana de Derechos Humanos en sus artículos 1.1 y 24 regula el derecho a la igualdad y la no discriminación. En el primer artículo, la prohibición a los Estados refiere a los derechos contenidos en la convención mientras que el artículo 24 recoge el derecho autónomo a la igualdad y la no discriminación de forma tal que los Estados vulneran este artículo cuando discriminan en el disfrute de cualquier derecho, sea este reconocido por una norma internacional o por la normativa nacional de cualquier rango. Al respecto ver Corte IDH. Yatama vrs. Nicaragua. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones

Los motivos por los cuales se discrimina a las personas en el disfrute de sus derechos son muy diversos, por lo que la definición que se emplea es abierta para incluir otros distintos a aquellos ya previstos expresamente por los instrumentos internacionales. La institución conoce de diversas denuncias que si bien se presentan como problemas de dilación en la prestación de servicios públicos, en el fondo pueden constituir situaciones de discriminación ocasionada, por ejemplo, por una inequitativa distribución del presupuesto y recursos de las instituciones públicas entre las oficinas ubicadas en áreas urbanas y áreas rurales o bien, el establecimiento de requisitos o trámites que resultan nugatorios de derechos de las personas de bajos ingresos económicos.[6]

La forma de discriminación más evidente es aquella que se expresa en la norma jurídica o en la actuación del Estado. A esta forma de discriminación se le conoce como discriminación directa o formal. La discriminación indirecta o por resultado se presenta cuando la norma o la conducta del Estado en apariencia es neutra pero que en su aplicación afecta desproporcionadamente los derechos de un determinado grupo de la población. Este supuesto suele ser el más usual y también el más difícil de detectar.

En muchas ocasiones la condición de vulnerabilidad de determinados sectores de la sociedad no es producto de una acción del Estado sino de su omisión en reconocer las necesidades específicas que tienen estos sectores para acceder al disfrute pleno de los derechos que han sido reconocidos, al menos formalmente, a la totalidad de la población. En este caso estamos ante la denominada discriminación sustantiva[7] que requiere de la adopción de medidas especiales o acciones positivas que tenga la capacidad de revertir las condiciones o actitudes que reproducen y perpetúa la condición de vulnerabilidad. Cabe resaltar que estas medidas son permitidas por el derecho internacional como acciones necesarias para restablecer la igualdad.

Existen formas de discriminación que poseen un origen histórico y que se encuentran fuertemente arraigadas en el imaginario social. La discriminación sistémica o estructural es omnipresente, no cuestionada, se manifiesta en la totalidad de la organización de la sociedad y permea la legislación, las políticas y programas, así como las actitudes culturales. Este tipo de discriminación debe abordarse integralmente, a partir de acciones de diversa índole, y dirigidas a la obtención de logros al corto, mediano y largo plazo.[8]

Todos los instrumentos internacionales de Derechos Humanos contemplan la prohibición de la discriminación, considerando sus manifestaciones y consecuencias según la población a la que reconozcan derechos específicos o la naturaleza de los derechos afectados. La prohibición de la discriminación es una obligación consustancial a la naturaleza de los derechos humanos y es inderogable aún en tiempos de emergencia.

Se establecen obligaciones generales de inmediato acatamiento para los Estados que difieren de un instrumento a otro pero que mantienen una línea en común. La primera acción que el Estado debe realizar para cumplir su responsabilidad es el reconocimiento del derecho a la igualdad con la consecuente condena y prohibición de la discriminación, tanto en el ámbito público como en el ámbito privado, y la eliminación de las disposiciones jurídicas o prácticas discriminatorias por parte del Estado. En el caso de los supuestos de discriminación estructural, el Estado debe proceder a la adopción de políticas y programas para la erradicación de la discriminación como mecanismos que permiten incidir de forma integral sobre los prejuicios y concepciones sociales y culturales que legitiman la discriminación. Por último y sin perjuicio del desarrollo que se realizará infra, los Estados tienen la obligación de garantizar la existencia

y Costas. Sentencia del 23 de junio de 2005. Serie C No. 127. Para. 185 y 186.

6 El Comité DESC en su Observación General No. 20 (2009) como supuestos de discriminación contraria a los derechos humanos el lugar de residencia (Párrafo 34) y la situación económica y social (35) de las personas.

7 Observación General No. 20. Op cit. Párrafo 8.

8 Ibid. Párrafo 39.

de mecanismos procesales -administrativos y judiciales- que garanticen a las personas la protección y defensa frente a actos de discriminación.

La Convención para la eliminación de la discriminación contra la Mujer (CEDAW)[9] incluye el concepto de género como construcción social que comprende la identidad, la atribución de funciones y los atributos que la sociedad otorga a hombres y mujeres por su condición. Dicha construcción genera discriminación cuando permite el establecimiento de relaciones asimétricas o jerárquicas que influyen en la distribución de facultades y derechos.[10] Es una forma de discriminación estructural que se presenta en todos los ámbitos de la sociedad –económico, social, cultural, ideológico, religioso- y por esta razón, tiene fuertes manifestaciones en el ámbito privado.[11] La Defensoría de los Habitantes está en la obligación de verificar que desde el accionar del Estado se reconozcan las necesidades propias de las mujeres en el acceso, tanto en el ámbito público como en el privado, al disfrute de sus derechos que como seres humanos ostentan y por ello, tiene especial importancia como acciones de no reiteración, la adopción de acciones afirmativas que reconozcas los obstáculos y limitaciones particulares que enfrentan la mujeres. De igual forma, concretamente en el ámbito privado, El Estado tiene obligaciones en materia de protección por lo que la Defensoría tiene una obligación particular de analizar las deficiencias o disconformidad de los recursos administrativos y judiciales con respecto a la realidad y necesidades de las mujeres.

El artículo 2 de la Convención sobre los Derechos del Niño recoge en forma amplia el principio de no discriminación y estipula la obligación de los Estados de respetar y garantizar su aplicación a todos los niños, niñas y adolescentes que se encuentren bajo su jurisdicción, sin distinción alguna, estableciendo un mandato amplio para la prohibición de la discriminación.[12]

La Convención sobre los Derechos del Niño es un avance en el reconocimiento de los niños, niñas y adolescentes como sujetos activos y que frente al Estado y la sociedad, son titulares autónomos de derechos y no simples objetos de la protección estatal o familiar. El principio de interés superior del niño, la niña y el o la adolescente, contenido en el artículo 3 de la Convención, actúa como garantía para las personas menores de edad con respecto al disfrute pleno y efectivo de sus derechos y obliga a que las decisiones que se adopten, tanto por parte del Estado como de los sujetos privados, y que involucren los derechos e intereses de la niñez y la adolescencia, garanticen el interés superior de la persona menor de edad[13], garantizando además la participación de los niños, niñas y adolescentes, incluyendo su derecho a emitir su opinión.[14]

La Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial (CERD) comprende la violación del derecho a la igualdad tanto en razón de la raza o etnia, como de la nacionalidad, ascendencia o el linaje, incluyendo en esta definición a las personas que por una u otra razón están en una condición de no ciudadanos en un país.[15] Comprender la CERD es conocer el contexto histórico en que esta Convención surge, que no es otro que los procesos de descolonización derivados de la Segunda Guerra Mundial y las consecuencias raciales y culturales que derivaron de la ocupación de estos territorios por otros países y que marcaron diferencias que hasta el día de hoy persisten.[16] Por esta razón, la CERD tiene un énfasis en evitar la legitimación y promoción de la discriminación desde las conductas del

9 Cfr. Artículos 1, 2(f) y 5.
10 Comité CEDAW. Observación General No. 28. Párrafo N. 5.
11 Al respecto ver los artículos 11 y 16 de CEDAW.
12 El artículo 2 de la Convención señala, sin ser exhaustivo, como supuestos de discriminación: *"la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales". Al respecto ver Observación No. 5. Medidas generales de aplicación de la Convención.*
13 Comité CRC. Observación No. 14. Sobre el derecho del niño de que su interés superior sea una consideración primordial. párrafo No. 4
14 Artículo 12. CRC. Al respecto ver la observación No. 12. Sobre el derecho del niño a ser escuchado. párrafo 70.
15 Comité CERD. Observación General No. 11.
16 Se debe comprender que la colonización de unos pueblos con respecto a otros, solo fue posible a partir de la supuesta superioridad racial y cultural de unos con respecto a los otros.

Estado como poder oficial o bien, evitar que estas sean promovidas o toleradas por éste, cuando estas conductas son realizadas por individuos u organizaciones privadas. De igual forma, en los supuestos de discriminación contenidos en la CERD existe un componente importante de respeto a la identidad cultural como parte de la dignidad humana, reconociéndolo como un elemento subjetivo ya que es cada individuo quien define el grupo cultural al que pertenece.[17]

El país no ha firmado la Convención sobre los Derechos de los Trabajadores Migrantes y de sus Familiares (CMW), por lo que la CERD es una herramienta importante no sólo para la defensa y protección de los derechos de las personas afrodescendientes, indígenas o de otras etnias, sino también de las personas que han migrado al país por razones económicas.

La Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad maneja un concepto amplio de la discapacidad[18] así como de la forma en que se conceptualiza el derecho a la igualdad en el caso de las personas con discapacidad, alejándolo del concepto de minusvalía y de la enfermedad, para reconocer a estas personas la igualdad en el acceso a las oportunidades y de su capacidad jurídica[19] para adoptar de manera independiente las decisiones relacionadas con sus vidas. Estos elementos contenidos en la Convención inciden en el análisis que desde la Defensoría se realiza sobre la discriminación de las personas en razón de una discapacidad y obligan a una visión amplia sobre los derechos que como seres humanos son titulares, alejándolos de una visión asistencialista por parte del Estado, para reconocer la obligación que éste tiene en garantizar, proteger y respetar sus derechos en pie de igualdad.

En el caso de las personas con discapacidad las acciones afirmativas o medidas especiales adquieren una dimensión particular por su vinculación con el principio de accesibilidad[20] que está dirigido a la eliminación de los obstáculos físicos, sociales, culturales y actitudinales que niegan su autonomía individual e independencia en el goce de sus derechos. La Convención en su artículo 2 contiene dos elementos que se vinculan con el principio de accesibilidad y respecto de los cuales el Estado tiene obligaciones específicas en cuanto a su cumplimiento y desarrollo efectivo. El primero de estos es el de "ajustes razonables" que son todas aquellas "modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales". El término "diseño universal", por su parte, refiere a que los productos, entornos, servicios o programas que se elaboren, tanto en el ámbito público como privado, sean accesibles a todas las personas –ya sea que presenten una discapacidad en los términos del artículo 1 de la Convención o no- sin requerir de apoyos técnicos o que este requerimiento sea mínimo. De ambos conceptos se desprende que la eliminación de la discriminación en perjuicio de las personas con discapacidad tiene un fuerte apoyo en el desarrollo y acceso a nuevas tecnologías –TIC´s- por lo que son claras las obligaciones que tiene el Estado en la promoción y desarrollo de estas, dando prioridad a que cumplan con características de accesibilidad y asequibilidad para toda la población con discapacidad.[21]

En materia de los derechos económicos, sociales y culturales –DESC- la prohibición de la discriminación contenida en el artículo 2.2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC) es una obligación de aplicación inmediata para los Estados.[22] El Comité DESC ha señalado como una obligación esencial de los Estados, inclusive en momentos de crisis económica, desastres ambientales u otras situaciones, la de garantizar la protección de estos derechos a los sectores de la

17 Comité CERD. Observación General No. 8 en relación con los incisos 1 y 4 de la Convención.
18 Artículo 1° de la CRPD.
19 Artículo 12° de CRPD.
20 Artículo 9° de CRPD.
21 Al respecto ver los incisos f) y g) del artículo 4 de la Convención con respecto a las obligaciones generales de los Estados Parte.
22 Observación General 20. Op cit. Párrafo 7.

población que se encuentra en una situación de mayor vulnerabilidad, poniendo especial énfasis en el empleo de programas de relativo bajo costo.[23]

Los DESC son derechos que se sustentan en la existencia de una igualdad material o sustancial y no formal, por lo que también son conocidos como derechos de igualdad, en el tanto tienen como objetivo garantizar a todas las personas sin distinción el acceso a los servicios y recursos sociales, económicos y culturales requeridos para su pleno desarrollo como seres humanos y su efectiva participación en la sociedad. En el marco del análisis de la discriminación en el ejercicio de esos derechos, se indica la importancia que tiene su abordaje a partir de los supuestos de discriminación sustancial y estructural ya que frecuentemente los casos de discriminación con respecto a determinados sectores de la población responden a las decisiones que desde los gobiernos se adoptan con respecto a sus prioridades y a partir de estas, condicionan y dirigen sus recursos y esfuerzos. Más allá del respecto a las decisiones que a nivel de políticas públicas adopte cada gobierno, la Defensoría de los Habitantes debe garantizar el cumplimiento de las obligaciones básicas de cada uno de los DESC.[24]

3.1. Costa Rica a 20 años de la Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing+20)

El trabajo de los Estados y de la Organización de Naciones Unidas en atención a los derechos de las mujeres, ha implicado el estudio, análisis, visibilización y establecimiento de compromisos mundiales para garantizar la disminución de las barreras para el ejercicio de esos derechos en condición de igualdad. Durante las primeras tres décadas del establecimiento del Sistema de Naciones Unidas, no existió un diálogo mundial sobre la condición de las mujeres, ni sobre sus derechos en concreto. Esto cambió a partir de 1974 con el Año Internacional de la Mujer (resolución 1849 de ECOSOC) y las posteriores Conferencias mundiales sobre la mujer.

En 1995, en el 50 aniversario de la Organización de Naciones Unidas (ONU), los Estados se reunieron en Beijing para la celebración de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer. Esta conferencia es de importancia fundamental en razón de que se contó con amplia participación de delegaciones estatales y de la sociedad civil, se determinó la necesidad de enfocar el análisis desde el género y las relaciones entre hombres y mujeres, y se consideró que se debía pasar del estudio y revisión, a los compromisos. Con base en ello se construyó y se aprobó la Declaración y Plataforma de Beijing que constituye una herramienta clave para el avance de los derechos de las mujeres y que contiene objetivos estratégicos y medidas que deben ser adoptadas por los Estados para eliminar las barreras que impiden el avance de estos derechos.

En Beijing se determinaron 12 esferas de especial preocupación: la mujer y la pobreza; la mujer y la salud; la violencia contra la mujer; la mujer y los conflictos armados; la mujer y la economía; la participación de la mujer en el poder y la adopción de decisiones; los mecanismos institucionales para el adelanto de la mujer; los derechos humanos de la mujer; la mujer y los medios de comunicación; la mujer y el medio ambiente; y la niña.[25]

La Declaración y Plataforma de Acción de Beijing constituye un instrumento fundamental en materia de derechos de las mujeres en tanto incluye una visión amplia tanto de los derechos reconocidos, como de los ámbitos en los que las mujeres deben ejercerlos. Además, reconoce la necesidad de atender los compromisos ya dispuestos en las conferencias anteriores, y los progresos obtenidos a partir de la celebración de otras importantes conferencias como la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia celebrada en Nueva York en 1990,[26] la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo celebrada en Río de Janeiro

23 Comité DESC. Observación General No. 3. De la índole de las obligaciones de los Estados Partes, párrafo 12.
24 Estas obligaciones están definidas tanto en el PIDESC como en las Observaciones Generales del Comité DESC.
25 Declaración y Plataforma de Acción de Beijing. Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer. Aprobada en la 16ª Sesión Plenaria. Beijing. 15 de setiembre de 1995.
26 La Convención sobre los Derechos del Niño fue adoptada por Naciones Unidas en el año 1989.

en 1992, la Conferencia sobre los Derechos Humanos celebrada en Viena en 1993, la Conferencia sobre Población y Desarrollo celebrada en El Cairo en 1994, que también generaron declaraciones y plataformas de acción.

Como respaldo a la Declaratoria y Plataforma de Beijing, la Asamblea General de las Naciones Unidas exhortó a todos los Estados, las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales, así como a las organizaciones no gubernamentales y el sector privado, a que adoptaran medidas para aplicar las recomendaciones.

Desde la aprobación de la Plataforma, la CSW es el órgano preparatorio de las sesiones de seguimiento, convoca a los Estados, organizaciones de la sociedad civil, órganos especializados y personas en calidad de observadoras para efectuar el examen de las 12 esferas de especial preocupación reconocidas en 1995. El examen se efectúa cada cinco años y los Estados Miembros deben rendir informe de avance de los derechos según cada una de las esferas de especial preocupación.

Las conferencias hacen un análisis de revisión de compromisos realizados cada 5 años, de la situación y realidades de las mujeres alrededor del planeta y determinan el contexto mundial para el ejercicio de los derechos. Con ello, se confirma situación de los derechos de las mujeres, los vacíos, las violaciones recurrentes y los retos, lo que se convierte en compromisos concretos para cada uno de los Estados participantes.

En marzo de 2015, durante el 59º período de sesiones de la CSW se celebró el examen Beijing+20 y se incluyeron conclusiones del 23º período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, y se abordaron los retos actuales para la aplicación de la Plataforma de Acción, así como las oportunidades para lograr la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en la agenda para el desarrollo posterior a 2015.

Este año Costa Rica ha rendido el informe país correspondiente al período de examen 1999-2013 ante la CSW y en este se abordaron como logros y avances en relación con las esferas de especial preocupación, los siguientes: fortalecimiento del marco institucional de igualdad de género, avances sustantivos en materia de participación política de las mujeres y avances legislativos y en mecanismos de coordinación interinstitucional en el ámbito de la violencia de género.[27]

Dentro de los obstáculos señalados para el avance de los derechos de las mujeres en términos de las doce esferas de especial preocupación, el informe reconoce formas de discriminación que impiden el acceso pleno al derecho al trabajo y al ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos. Esto se evidencia, entre otras formas, a partir de los obstáculos enfrentados en los procesos legislativos tendientes a la aprobación de normas que favorecen los derechos de las mujeres, y a la ausencia de oportunidades de empleo para las mujeres.[28]

La Defensoría de los Habitantes ha evidenciado a través de las investigaciones efectuadas y en relación con los temas que se abordan en este informe anual, que existen algunos avances en materia de participación social y política de las mujeres, lo que permite su acceso a las esferas de toma de decisiones y de incidencia en la vida política. Por otra parte, se evidencia la existencia de sistemas de indicadores de género que responden a las exigencias de los órganos de tratados, mas no garantizan una información completa que permita conocer el estado de situación de los derechos de las mujeres.

27 Informe Nacional Costa Rica. En el contexto del 20º aniversario de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer y la aprobación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing. División de Asuntos de Género de la CEPAL camino a Beijing+20. CEPAL. INAMU. Mayo 2014.

28 Idem.

En relación con los obstáculos, la Defensoría ha determinado importantes violaciones a la esfera de mujer y salud, tanto en materia de atención en salud y maternidad, como en el ámbito de los derechos sexuales y reproductivos. Si bien la mortalidad materna no alcanza los índices descritos por Beijing +20, y más bien cuenta con una de las tasas de mortalidad más bajas de Latinoamérica y el Caribe, la Defensoría expresa su preocupación por el aumento de muertes maternas entre el año 2013 y 2014, año en que se reportan 20,6 muertes más que en el año 2013. En ese sentido, se requieren acciones concretas para garantizar que la tasa disminuya, y no vuelva a aumentar. Igualmente, esa esfera se ve afectada por la violencia obstétrica que se presenta en la atención de los servicios de salud de las mujeres, y por la prohibición de la técnica de Fertilización in Vitro (FIV), que impide la atención integral de las mujeres que requieren acceder a las técnicas de reproducción asistida para atender su condición de discapacidad.

También ha evidenciado grandes pendientes en la esfera de mujer y violencia, en tanto las mujeres en Costa Rica son objeto de violencia patrimonial lo que se evidencia en los informes rendidos sobre pensiones alimentarias; y violencia sexual en el empleo y la docencia visibilizada a través del gran número de casos a los que se brindan seguimiento en materia de hostigamiento sexual. Otros aspectos que se vinculan con las esferas de especial preocupación son los relacionados con la situación las mujeres privadas de libertad, y las mujeres con discapacidad.

En materia de violencia doméstica, debe garantizarse el acceso a la justicia a las mujeres y para ello se requiere que el Estado fortalezca la atención, acompañamiento, asesoramiento jurídico y representación legal de las mujeres víctimas de violencia en todo el país. Aunado a ello, es imprescindible contar con espacios de protección para las víctimas y sus hijos e hijas, para lo cual debe garantizarse la existencia y sostenibilidad de albergues y servicios de calidad con cobertura en todo el país. Todo esto debe darse con la comprensión de que la violencia doméstica es una causa de desplazamiento de las mujeres en razón de que deben abandonar su lugar de residencia y a sus familias para escapar de la violencia y resguardar su vida y la de sus hijos e hijas.

También se requieren acciones urgentes para la aplicación efectiva de la Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres, el dictado y seguimiento de medidas cautelares para proteger la vida de las mujeres y sus hijos e hijas y la visibilización del estado de violencia reconociendo que las conductas antijurídicas deben ser atendidas como delitos contra la vida y la integridad de las mujeres, y no como otro tipo de crímenes.

En materia de derechos laborales, es urgente una divulgación con cobertura nacional que empodere a las mujeres trabajadoras de los sectores formales e informales sin distinción entre lo urbano y lo rural. Según se desarrolla en la esfera de especial preocupación relacionada con la mujer y la economía, es posible afirmar que mientras las mujeres no puedan acceder y permanecer en un empleo en razón de la violencia y discriminación de las que son objeto, se requerirán acciones más eficaces que las ya implementadas para que el país avance hacia una igualdad real y constatable. En Costa Rica no existe aún una normativa que contemple las manifestaciones de acoso laboral, ni medidas preventivas y de atención y sanción de esta forma de discriminación.

Por otra parte, si bien existen avances para que las mujeres accedan a puestos de decisión política, muy poco se ha avanzado en otros ámbitos tales como los puestos ministeriales y de juntas directivas, o gerenciales en el ámbito privado. El Estado debe favorecer acciones tendentes a la erradicación de estereotipos que afectan a las mujeres ya que, aunado a otro tipo de discriminaciones que se generan a partir de la maternidad por ejemplo, éstos impiden el acceso de las mujeres a espacios laborales que han sido históricamente masculinos, o a puestos de poder que nunca han podido ser ocupados por mujeres.

En ese mismo ámbito laboral, si bien Costa Rica cuenta con una legislación que asegura y garantiza la permanencia en el empleo de las mujeres embarazadas o en período de lactancia, no es posible afirmar que estos derechos se encuentran garantizados de manera universal a las mujeres más vulnerables por la interseccionalidad de su condición de mujer migrante, indígena, afrodescendiente o rural. Incluso en el sector público, aún se presentan casos de despidos discriminatorios o de obstáculos de acceso a mejores puestos de trabajo en razón de la condición de mujeres.

3.2. A 25 años de la Convención sobre los Derechos del Niño

El 20 de noviembre de 1989, la comunidad internacional acordó el establecimiento de un nuevo orden jurídico, político y social, de relaciones democráticas entre las personas adultas y los niños, niñas y adolescentes. Este hito histórico fue la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño, el cual es el instrumento internacional de derechos humanos más ratificado, y que marca el paso de la concepción de la niñez como objeto pasivo de la "protección-represión" estatal a la de sujeto social de derecho, protagonista de su historia y de la historia, como haz de posibilidades abiertas para el presente y futuro.[29]

La Convención constituye la síntesis jurídica más acabada para interpretar y enfrentar la realidad de la niñez y la adolescencia, pues armoniza los derechos civiles y políticos con los derechos económicos, sociales y culturales para asegurar la protección integral de la población menor de edad. Es así como el concepto de niño y niña cambia substancialmente, reconoce sus necesidades y sus derechos a partir del principio universal del interés superior de persona menor de edad como prioridad absoluta.

A partir de esta concepción de persona con una titularidad de derechos propios e independientes, es preciso trabajar con las familias, la comunidad y la sociedad para potenciar el desarrollo integral de los niños y niñas y garantizar sus derechos.

La Convención sobre los Derechos del Niño dispone en el artículo 43 la creación del Comité de los Derechos del Niño responsable de examinar los progresos alcanzados por los Estados Parte en el acatamiento de las de las obligaciones contraídas en la Convención. De igual manera, el artículo 44 establece el deber de los Estados a rendir un informe periódico sobre los avances alcanzados en el cumplimiento de la Convención y sus Protocolos Facultativos. El Comité emite las recomendaciones específicas que le señala a los Estados Parte cuando identifica vacíos, retrocesos, o necesidad de reformas, así como las Observaciones Generales que derivan de la Convención.

Avances en Costa Rica. Después de 25 años son muchos los logros obtenidos en el reconocimiento y defensa de los derechos de la población menor de edad, principalmente en el ámbito jurídico, en política pública y en gestión institucional. El Comité le reconoce al país la promulgación del Código de Niñez y Adolescencia, así como otras leyes que se sustentan bajo los principios de la Convención.[30] También se reconoce el combate a la mortalidad infantil, el aumento de la cobertura en vacunación, el incremento del 2% en el presupuesto para Educación (de 6% a 8%) del Producto Interno Bruto. La existencia de un Sistema Integral de Inscripción de Nacimientos a través de: a) Unidades móviles del Registro Civil que se desplazan hacia comunidades indígenas y zonas remotas, b) Registradores auxiliares en hospitales y centros de salud del país, entre otros.

29 Gomes da Costa, Antonio Carlos; *Del menor al ciudadano-niño y al ciudadano-adolescente*, en Del Revés al Derecho, Editorial Galerna, 1992, p. 138.

30 Ley que prohíbe el Trabajo Peligroso e Insalubre para personas Adolescentes Trabajadoras, la Ley sobre el Trabajo Doméstico Adolescente, la Ley sobre el fortalecimiento de las medidas de lucha contra la Explotación Sexual de las personas menores de edad, y la Ley sobre Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes a la Disciplina sin Castigo Físico ni Trato Humillante, otras.

Recomendaciones que emite el Comité de los Derechos del Niño a Costa Rica. Desafíos. A través de estos 25 años de aplicar la Convención, el Comité de los Derechos del Niño ha examinado cuatro informes del país, en los que se formulan recomendaciones específicas que responden a las omisiones o vacíos del Estado en el cumplimiento y garantía de los derechos de niños, niñas y adolescentes. Los temas que se destacan por una recurrencia sistemática en las recomendaciones del Comité son la adopción, la no separación forzosa de niños y niñas del entorno familiar, la justicia especializada y reintegración social, derecho a la participación, derecho a la educación, la no discriminación, la explotación sexual, el maltrato y abuso sexual, atención de niños con discapacidad, embarazo adolescente, protección contra las drogas, la necesidad de realizar reformas y armonización de leyes, inversión social y el Sistema nacional de protección.

El Comité también insiste en mejorar la coordinación interinstitucional, en reunir datos estadísticos y en adoptar acciones que eliminen la discriminación contra los niños y niñas, en especial indígenas y migrantes. Difundir a través de los medios de comunicación los derechos de las personas menores de edad, y capacitar de manera permanente a la policía, personal docente, de salud y al personal de cuidado alternativo.

El Comité solicita vehemente que se promulguen leyes que regulen la edad mínima en 18 años para contraer matrimonio y así erradicar las relaciones impropias de adolescentes con parejas adultas con una diferencia de edad de hasta 10 años mayor. También expresa preocupación por la "bajísima" edad (13 años) para el consentimiento sexual, lo que aumenta el riesgo que adolescentes sean víctimas de abuso sexual y de embarazos tempranos.

Acciones de la Defensoría de los Habitantes. La Defensoría en observancia a sus competencias legales como órgano encargado de proteger los derechos e intereses de las personas que habitan en el país en general y de manera particular, de los niños, niñas y adolescentes[31], así como las obligaciones que tiene como institución depositaria de la defensa de los derechos establecidos en los instrumentos internacionales[32], ha tenido especial interés, después de 25 años de ratificada la Convención sobre los Derechos del Niño, de revisar su grado de acatamiento así como de sus Protocolos Facultativos, a partir de las recomendaciones específicas que realiza el Comité de los Derechos del Niño a Costa Rica.

En correspondencia con esa responsabilidad, durante el período 2015, la Defensoría inició un proceso de diálogo con diferentes sectores del Estado Costarricense para estudiar y analizar el acatamiento de las recomendaciones del Comité al país. En estos espacios se informó sobre las recomendaciones pendientes de cumplimiento y la obligación de acatarlas con la finalidad de asegurar la protección integral de los derechos de la niñez y la adolescencia.

En este proceso con el sector público, se señalaron los desafíos que tienen las instituciones del Estado para asegurar el cumplimiento de las recomendaciones que emite el Comité y se lograron compromisos concretos para saldar la deuda del Estado con la niñez y la adolescencia en la garantía de sus derechos. El rol que ejercen las organizaciones sociales en el proceso de seguimiento y monitoreo para garantizar el cumplimiento de las recomendaciones es fundamental, motivo por el que también constituyen instancias de opinión. Durante el 2015 sigue como parte del proceso, la participación activa de las personas menores de edad mediante la consulta sobre el estado de cumplimiento de sus derechos.

Proceso de diálogo y consulta. La Defensoría espera lograr en ese diálogo y consulta, que los diferentes sectores del Estado se comprometan en el marco de sus competencias a trabajar y emprender

31 Artículo 1 de la Ley N°7319 de la Defensoría de los Habitantes de la República. Noviembre, 1992 y artículo 7 de la Ley N°7739 Código de la Niñez y la Adolescencia, febrero, 1998

32 Principios de Paris (1931) relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos. Observación General Nº2. Comité de los Derechos Niño. El papel de las **instituciones nacionales independientes de derechos humanos en la promoción y protección de los derechos del niño. 31º período de sesiones (2002). U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 341.**

acciones para cumplir con las recomendaciones específicas que emite el Comité de los Derechos del Niño al país. Para ello, se propuso realizar durante el año 2015 por lo menos cinco actividades en las que se convocaran a representantes de los diferentes sectores institucionales y sociales.

En la primera actividad (18 y 19 de marzo 2015) participaron representantes de los Supremos Poderes de la República y sus instituciones. Para el ejercicio de evaluación se trabajó en grupos[33] con la finalidad de realizar un balance sobre el acatamiento de las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño al país y la responsabilidad del Estado en la garantía de derechos. Por ello, se conocieron, analizaron y se propusieron acciones para cumplir con los compromisos establecidos y acatar esas recomendaciones.

Seguidamente, se señalarán algunos de los principales resultados de la actividad. No obstante, es importante destacar la complacencia de los representantes de las instituciones que participaron en la actividad al reconocer la importancia que la Defensoría de los Habitantes convoque ese proceso de diálogo y consulta. Una mayoría de participantes expresaron contar con poca información sobre la existencia y funciones del Comité de los Derechos del Niño; sobre la obligación del país de rendir cuentas ante el Comité al presentar informes periódicos relativos al cumplimiento de la Convención; ni sobre las recomendaciones específicas que resultan de las omisiones en el acatamiento de los derechos. Así también, se reconoció poco conocimiento sobre las Observaciones Generales que se derivan de la Convención y demás compromisos adquiridos por parte de Costa Rica en materia de derechos de la niñez y la adolescencia.

Las instituciones que participaron en el evento son:

a. Tribunal Supremo de Elecciones, Registro Civil

b. Asamblea Legislativa: Comisión de Juventud, Adolescencia y Niñez.

c. Poder Judicial: Sala Segunda, Fiscalía Adjunta Penal Juvenil, Defensa Pública, Tribunal de Apelación de Sentencia Penal Juvenil, Juzgado de Niñez y Adolescencia, Escuela Judicial.

d. Poder Ejecutivo: Ministerio de Salud, Ministerio de Planificación, Ministerio de Educación Pública, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Ministerio de Justicia y Paz, Ministerio de Seguridad, Dirección General de Migración y Extranjería, Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación (ICODER), Patronato Nacional de la Infancia, Caja Costarricense de Seguro Social, Instituto Nacional de Aprendizaje, Hospital Nacional de Niños, Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Instituto de Alcoholismo y Farmacodependencia (IAFA), Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial (CNREE), Dirección Nacional Desarrollo de la Comunidad (DINADECO).

e. Universidades: Instituto de Estudios Interdisciplinarios de la Niñez y la Adolescencia (INEINA – UNA), Universidad Latina de Costa Rica.

Resultado de los grupos de trabajo. A continuación se registran algunas de las recomendaciones que emite el Comité al país, por eje temático que se delimita de acuerdo con el conjunto de derechos que se deben observar y las propuestas y acciones planteadas por las y los funcionarios públicos participantes.

La información expuesta es el resultado del trabajo que realizan las instituciones de los Poderes Supremos para conocer y proponer acciones para el acatamiento de las recomendaciones que emite el

33 El tema que cada grupo trabajó, responde a la forma como el Comité de los Derechos del Niño aglutina las respectivas recomendaciones específicas al país: 1) Derechos y Libertades Civiles. 2) Violencia contra Niños Niñas y Adolescentes. 3) Entorno familiar y modalidades de cuidado. 4) Salud básica y bienestar. 5) Educación, Esparcimiento y Actividades Culturales. 6) Medidas Especiales de Protección.

Comité de los Derechos del Niño, ello sin perjuicio de solicitar por parte de la Defensoría, en el transcurso de este proceso de diálogo y consulta, otro tipo de información atinente con la materia.

a. Derechos y Libertades Civiles

En cuanto a la definición de niño

Recomendación del Comité: El Comité tomó nota que el país aprobó la Ley Nº8571 que modifica el Código de Familia y el Código Civil (2007), que prohíbe el matrimonio de personas menores de 15 años. No obstante, expresó preocupación porque las personas adolescentes con edades entre 15 a 17 años puedan casarse si existe consentimiento de sus padres. También observó con preocupación que la bajísima edad mínima para el consentimiento sexual (13 años) aumenta el riesgo de que adolescentes sufran abusos sexuales y tengan embarazos precoces. El Comité recomienda al país que eleve a 18 años la edad mínima para contraer matrimonio y revise la edad de consentimiento sexual, con el fin de garantizar el desarrollo sano de los niños y prevenir el matrimonio forzoso, los embarazos precoces y el abuso sexual.

Acciones del Estado:

- Existe el Proyecto de Ley N°19.337 que se encuentra en trámite en la Comisión de la Mujer. En el proyecto de Ley se reconsidera la edad mínima del consentimiento sexual que se propone a los 15 años, sin embargo las instituciones plantean que debe ser hasta los 18 años de edad.
- En materia de violencia y prevención el MEP tiene este año y en el periodo de 4 años, el proyecto de 100 centros educativos líderes en prevención de la violencia para fortalecer los programas preventivos.

Inscripción de nacimientos

Recomendación del Comité: El Comité ha recomendado al país que se garantice que todos los niños indígenas y migrantes sean inscritos al nacer y reciban los documentos de identidad que les permitan acceder a los servicios sociales. Asimismo, que esté garantizado en el sentido de que el 100 por ciento de los nacimientos en los hospitales se registren.

Acciones del Estado:

- *Cada Hospital tiene un registrador auxiliar.* También hay Campañas de Registración y cedulación en las zonas indígenas (5 al año aproximadamente). La Dirección General de Migración y Extranjería por medio del programa Migramóvil se acerca periódicamente a la población migrante y refugiada, la oficina del Registro Civil y el Consulado nicaragüense normalmente acompaña en esta tarea. La Dirección General de Migración y Extranjería trabaja en divulgar el tema de la integración. No se hace control migratorio (se realizan campañas de información).

Protección de la vida privada

Recomendación del Comité: En relación con el respeto a la libertad de expresión, El Comité ha señalado que se requiere que los medios de comunicación conozcan y respeten los derechos del niño, que adopten códigos de conducta voluntarios y que se aplique la legislación vigente e implementar programas de sensibilización y educación.

Acciones del Estado:

- *Se trabaja en la sensibilización de periodistas.* Se utilizan los Recursos de Amparo, el cierre de páginas, denuncias a la Fiscalía. Se tramitan en la Asamblea Legislativa Proyectos de Ley sobre usos seguro del Internet. El Ministerio de Justicia y Paz, la Comisión de Calificación y Control de Espectáculos Públicos valora los contenidos y emite criterios sobre calificación por grupos etarios y horarios recomendados. Se realizan actividades de sensibilización con empresarios o administradores de los medios de comunicación.

Libre asociación

Recomendación del Comité: El Comité recomienda adoptar medidas para garantizar la coherencia del artículo 18 del Código de Niñez y Adolescencia con el derecho de niños, niñas y adolescentes a participar en actividades políticas, fomentando la participación en las instituciones.

Acciones del Estado:

- El Ministerio de Educación Pública y el Instituto de Formación y Estudio en Democracia (IFED) desde el 2008 trabajan el tema de los gobiernos estudiantiles, la discriminación contenida en normas de los reglamentos acerca de las personas adolescentes en condición irregular o migrantes y la paridad.

Acceso a una información adecuada

Recomendación del Comité: El Comité recomienda velar porque los niños, niñas y adolescentes tengan acceso a información y material que promueva su bienestar físico, psicológico y moral; alentar a los medios de comunicación para que presten especial atención a las necesidades lingüísticas de los niños que pertenecen a grupos indígenas.

Acciones del Estado:

- El MEP en este año lanzará la campaña "Yo me apunto" relacionada con una estrategia de inclusión social. También reportó la elaboración de brochures sobre la convivencia en idiomas autóctonos.

b. Violencia contra Niños Niñas y Adolescentes

Seguimiento del Estudio de Naciones Unidas sobre la violencia contra niños, niñas y adolescentes.

Recomendaciones del Comité: El Comité ha recomendado priorizar la eliminación de todas las formas de violencia contra niños, niñas y adolescentes; velar por la aplicación de recomendaciones que emite el Estudio Mundial sobre la Violencia (A/61/299[34]), prestar atención al tema de género, así como brindar en el próximo informe periódico datos sobre el cumplimiento de esas recomendaciones.

El Comité de los Derechos del Niño también recomienda introducir en la legislación nacional la prohibición de todas formas de violencia en todos los contextos. El Comité recomienda consolidar un sistema

34 En 2001, por recomendación del Comité de los Derechos del Niño, la Asamblea General, en su Resolución 56/138, solicitó al Secretario General que realizara un estudio en profundidad de la cuestión de la violencia contra los niños y niñas y presentara recomendaciones para su consideración por parte de los Estados Miembros, con el fin de emprender las acciones apropiadas. En febrero de 2003, se designa como Experto Independiente al señor Paulo Sérgio Pinheiro. El Informe puede ser consultado en la página web: http://www.unicef.org/lac/Informe_Mundial_Sobre_Violencia_.pdf

nacional de reunión, análisis y difusión de datos y un programa de investigación sobre la violencia contra niños, niñas y adolescentes, así como la obligación de denunciar.

Acciones del Estado:

- Como parte de la estrategia nacional para prevenir y combatir todos los tipos de violencia contra niños, niñas y adolescentes el Estado reporta que:
- Se han realizado campañas de información y prevención que impulsa el PANI sobre negligencia y uniones impropias, así como la importancia de compartir en familia. Se ha trabajado la prevención específica según el tipo de violencia desde el abuso prenatal. Se impulsa una Política Nacional para la prevención de la violencia obstétrica en adolescentes. El Ministerio de Educación ejecuta el Programa Nacional de Desarrollo Escuelas Lideres en Prevención de la Violencia 2015-2018, así como el fortalecimiento de equipos de prevención en todas las instituciones. El Ministerio de Salud aborda el tema de violencia en todos los programas, sin embargo persiste la debilidad de exclusión de las poblaciones.
- Se sugiere revisar el Código de la Niñez y Adolescencia así como la normativa que protege a la población menor de edad; revisar la legislación para que los procesos judiciales en los que se involucra una persona menor de edad sean garantes de los derechos de la niñez; incluir el tema de la violencia contra niños, niñas y adolescentes en los currículos de las carreras universitarias.
- Se sugiere sistematizar las experiencias institucionales que permita conocer la información sobre violencia contra niños, niñas y adolescentes en Costa Rica; priorizar los temas de mayor incidencia y que más afectan a la población; convocar a la academia para el trabajo de investigación por medio de convenios y previa definición de líneas de investigación por parte del Estado.

Malos tratos y descuido

Recomendaciones del Comité: Se recomienda acatar el artículo 19 de la Convención para garantizar la prohibición de todas las formas de violencia contra niños, niñas y adolescentes y establecer para los autores, sanciones apropiadas y descartar la posibilidad de la conciliación por el desbalance de poder que puede presentarse.

Se menciona la importancia de ejecutar programas para prevenir los malos tratos y el descuido, prestar atención a la violencia doméstica contra las niñas y adolescentes.

Acciones del Estado:

- Se sugiere que los mecanismos para que los procesos administrativos (MEP y PANI) y judiciales se realicen paralelamente porque el desfase actual lesiona los derechos e intereses de las personas menores de edad. Utilización de medidas precautorias para garantizar su protección. Se recomienda la atención al tema de negligencia, estableciendo sanciones según el tipo de negligencia, así como fortalecimiento del área de prevención y protección en atención a la ley sobre disciplina sin castigo físico.
- Los programas existentes en el PANI tienen relación con el tema, como academia de crianza, campaña sobre negligencia y relaciones impropias. Existen también el programa del INAMU para mujeres víctimas de violencia que agreden a sus hijas e hijos, y la política pública del Consejo de Niñez y Adolescencia sobre negligencia, que se encuentra en construcción. Se requiere que la Caja Costarricense de Seguro Social refuerce la detección oportuna de la violencia. El MEP desde el programa de Afectividad y Sexualidad Humana trabaja las relaciones sociales. Dado que hay programas se recomienda promocionarlos a la interno de las instituciones y en la población evaluar su impacto y replicar los exitosos aumentando la cobertura.

Tortura u otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes

Recomendación del Comité: El Comité recomienda aplicar la Ley Nº 8654 que prohíbe los castigos corporales, y garantizar que los casos de castigos corporales se investiguen y lleven ante la justicia y que los autores, respondan penalmente, independiente de los efectos o lesiones en el niño.

Acciones del Estado:

- Se sugiere agilizar los procesos judiciales y que se empaten con las medidas administrativas e intervenciones del PANI. Urge educar y sensibilizar en materia de la Ley sobre Castigo Físico. En este tema la DHR trabaja en dos vías: trámite de las quejas por acción u omisión del PANI y promoción de los derechos de los niños, niñas y adolescentes a una vida libre de violencia.

c. Entorno familiar y modalidades de cuidado.

Entorno familiar y modalidades alternativas de cuidado

Recomendación del Comité: El Comité recomienda ratificar el Convenio referente al reconocimiento y a la ejecución de las resoluciones relativas a las obligaciones alimenticias (1973) y el Convenio sobre la ley aplicable a las obligaciones alimentarias (1973). También se recomienda ratificar el Convenio relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento, la ejecución y la cooperación en materia de responsabilidad parental y de medidas de protección de los niños (1996).

Acciones del Estado:

- La Defensoría exhorta al Ministerio de la Presidencia para que se promueva la ratificación de estos convenios. No obstante es importante informar al Comité que el país dispone de normativa sobre las obligaciones alimentarias: Convenio Ejecución de Pensiones, Tratado CR-USA para ejecución recíproca de las obligaciones alimentarias. El PANI funge como autoridad central. Existe legislación nacional que regula la materia de obligaciones alimentarias: Ley Pensión Alimentaria, Código de Familia, Paternidad Responsable, Código de Niñez y Adolescencia y otra. Además, existen despachos judiciales especializados con cobertura nacional que atiende de manera gratuita y de fácil acceso. Existe un sistema administrativo y judicial que garantiza esa obligación alimentaria: notificaciones, apremios. La omisión de esta responsabilidad constituye se sanciona con privación de libertad.

Niños privados de un entorno familiar

Recomendación del Comité: El Comité recomendó a Costa Rica:

- Intensificar esfuerzos para que más niños, niñas y adolescentes vivan en un entorno familiar permanente; revisar periódicamente la situación de niños, niñas y adolescentes en instituciones, reducir el tiempo del acogimiento provisional, atendiendo al interés superior del niño.
- Considerar el internamiento en instituciones como medida de último recurso que dure el menor tiempo posible. Adoptar las medidas necesarias para el regreso con su familia, siempre que sea posible.
- Establecer normas claras para las instituciones y poner en práctica un mecanismo que examine periódicamente cada caso a partir del artículo 25 de la Convención sobre los Derechos del Niño y considerar las Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños.

Acciones del Estado:

- Fortalecer y sistematizar la prevención para disminuir el deterioro de las familias. La prevención se debe articular entre todas las instituciones gubernamentales y sociedad. El PANI debe reglamentar el proceso especial de protección que se establece en el Código de Niñez y Adolescencia, para uniformar procedimientos y definir plazos.
- Se sugiere que la Gerencia Técnica del PANI y Departamento de Acreditación del PANI, junto con oficinas locales deben monitorear mensualmente el estado de los procesos administrativos y judiciales que afectan a niños institucionalizados, para que adopten oportunamente medidas para acelerarlos. El PANI debe revisar sus directrices internas referentes a la competencia territorial de las oficinas locales en materia de atención, ya que como está actualmente establecido provoca muchos retrasos en lo concerniente a la investigación y atención psicosocial, así como en el desarrollo de los procesos legal-administrativos. Se debe promover una estrecha y directa coordinación entre oficinas locales y juzgados de Familia, Niñez y Adolescencia. Deberían realizarse sesiones periódicas para el análisis y evaluación de resultados. El PANI debe implementar un proceso técnico en cada oficina local, a fin de que logre atender con prioridad situaciones de niños institucionalizados con pronóstico de no retorno al hogar.
- EL PANI debe adoptar medidas para diseñar un mecanismo que garantice la aplicación del artículo 25 de la Convención y la implementación de las Directrices sobre Modalidades de Cuidado.

Adopción

Recomendación del Comité: El Comité de los Derechos del Niño recomienda promulgar y aplicar una legislación que prohíba las adopciones directas por acuerdo entre los padres biológicos y los padres adoptivos sin la intervención del PANI. Incluir al PANI en todos los procedimientos de adopción y armonizar la legislación nacional con las normas jurídicas internacionales en materia de adopción, en particular las del Convenio de La Haya relativo a la Protección del Niño y a la Cooperación en materia de Adopción Internacional (1993).

Acciones del Estado:

- La recomendación se atiende parcialmente con las reformas que introduce la Ley N°9064 del 23 de agosto del 2012, al modificar los artículos 109, 112 y 113 del Código de Familia. Sin embargo, no se ha erradicado la adopción por "entrega directa". Se limita en tanto obliga a los Juzgados a informar al PANI todo caso de entrega directa, para valorar consentimiento informado de progenitores y para agotar medios de ubicación de la persona menor de edad en recursos familiares idóneos. El PANI debe declarar o no su condición de adoptabilidad. Para implementar esas reformas el PANI cambió el reglamento para los procesos de adopción nacional e internacional donde queda claro que la adopción internacional es subsidiaria y previo, debe agotarse formalmente la ubicación de la persona menor de edad en adopción nacional.

d. Salud básica y bienestar.

Salud de las personas adolescentes

Recomendación del Comité: El Comité recomendó a Costa Rica:

- Fortalecer las estrategias para la prevención de los embarazos tempranos.
- Emitir una política pública intersectorial relativa a la salud y los derechos sexuales y reproductivos que esté dirigida a los adolescentes dentro y fuera del sistema educativo y tenga en cuenta

los derechos sexuales y reproductivos, la sexualidad sana, la prevención de los embarazos no deseados, las enfermedades de transmisión sexual, el VIH/SIDA y la accesibilidad y el uso del preservativo y otros medios anticonceptivos.

Acciones del Estado:

- Se crea el Consejo Interinstitucional de Atención a la Madre Adolescente (CIAMA) mediante la Ley General de Protección a la Madre Adolescente (N°7735) que surge con la modificación de la Ley N°8312 y su objetivo principal es poner en funcionamiento un modelo intersectorial para la prevención del embarazo adolescente y la atención de adolescentes madres. Se realizan campañas de sensibilización implementadas por el PANI, Ministerio de Salud, CCSS, Ministerio de Educación, entre otras instituciones, para generar un cambio cultural con respecto a evitar las relaciones impropias. También cabe reseñar el Programa de sexualidad humana implementado por el MEP que abarca el embarazo adolescente, la identidad y la sexualidad.
- Se trabaja en la elaboración de una política nacional de salud sexual y reproductiva, en la que se separa la salud sexual de la reproductiva, se enfoca a evidenciar la diversidad de los grupos de población y sus necesidades específicas. Se reactiva la Comisión Nacional de Derechos Sexuales y Reproductivos. Se trabaja en un protocolo de atención a la población LGBTI que está en proceso de aprobación.

Nivel de vida

Recomendaciones del Comité:

- Fortalecer y apoyar a las familias en pobreza
- Elaborar un registro único para los servicios de seguridad social de personas, niños, niñas y adolescentes y sus padres/madres, considere información desglosada sobre la inversión social destinada a la niñez y la adolescencia, así como el financiamiento y la eficiencia de los organismos de ejecución.

Acciones del Estado

- Se refiere el programa "Avancemos" y la "Red de Cuido y Desarrollo Infantil", cuyo reto radica en aumentar la cobertura, y fortalecer los CEN CINAI.
- En el IMAS se realizan esfuerzos para la unificación del Registro.

Niños con discapacidad

Recomendaciones del Comité: El Comité ha recomendado al país:

- Adoptar una política integral para la incorporación y participación de niños, niñas y adolescentes con discapacidad en la vida pública, social y comunitaria que incluya el suministro de una educación integradora.[35]
- Ampliar la cobertura y la respuesta de la red de apoyo público para niños, niñas y adolescentes con discapacidad para que, incluso en las zonas rurales, tengan un acceso adecuado a material especializado, subsidios, atención médica, transporte, servicios sociales y espacios para la rehabilitación como parte del Sistema Nacional de Salud.
- Desarrollar progresivamente los servicios de diagnóstico para la prevención y la detección temprana de la discapacidad.

35 Se trabaja en el tema de la inclusión y no la integración.

Acciones del Estado

- Desde el 2011 (2011-2021) existe una Política Nacional de Personas con Discapacidad.
- Conviene apostar por acciones afirmativas (cuotas de participación) en las diferentes acciones y programas desarrollados por los entes competentes en educación, salud y todas las dimensiones que afecten la vida de los niños, niñas y adolescentes.
- El país reconoce la universalización del Tamizaje Neonatal y el Tamizaje Auditivo.

e. Educación, esparcimiento y actividades culturales

Educación, incluidas la formación y la orientación profesionales

Recomendación del Comité: El Comité recomienda en discapacidad:

- Garantizar que las escuelas y aulas sean físicamente accesibles y los locales adaptados para los niños, niñas y adolescentes con discapacidad;
- Dar prioridad a la aplicación progresiva de la educación integradora de la niñez con discapacidad, en lugar de su educación en instituciones especializadas, entre otras cosas proporcionando a los maestros capacitación y apoyo especial en el aula;
- Elaborar planes de enseñanza individuales para todos los estudiantes con discapacidad y garantizar que en las aulas se disponga de apoyo y dispositivos de asistencia; y
- Velar porque la educación impartida a los alumnos con discapacidad sobre salud sexual y reproductiva y derechos conexos se presente en formatos accesibles y apropiados para su edad y de manera respetuosa de su dignidad.

El Comité observó con preocupación que la enseñanza del idioma nativo y la educación intercultural se ofrecen muy pocas veces a los niños y niñas indígenas en las escuelas primarias y sólo en los Territorios Indígenas, el número de clases es insuficiente y no hay materiales educativos en las lenguas indígenas. El Comité recomienda al Estado Parte que:

- Refuerce los modelos de educación bilingüe e intercultural para las y los niños indígenas, entre otras cosas, aumentando el número de maestros en los Territorios Indígenas;
- Amplíe la cobertura y el número de clases sobre el idioma y la cultura indígenas, en particular en los niveles preescolar y secundario;
- Elabore programas específicos de capacitación y mejore las condiciones de los maestros que los enseñan dentro y fuera de los Subsistemas de Educación Indígena, en colaboración con las universidades públicas y con arreglo a las necesidades culturales específicas de los niños indígenas;
- Ponga a disposición en lenguas indígenas, libros de texto y materiales educativos adaptados a las necesidades de los niños; y
- Incluya la educación sobre las culturas indígenas en el plan de estudios nacional, a fin de promover el respeto por la diversidad y eliminar los prejuicios contra los niños indígenas.

El Comité recomienda al Estado Parte:

- Realizar estudios y elaborar programas para mejorar la calidad de la educación y reducir la deserción escolar, especialmente en secundaria, y dar seguimiento al impacto de esos programas.

- Aplicar las directrices sobre la adaptación de planes de estudio en primaria y secundaria para evitar el abandono educativo o rezago.
- Aumentar la inversión en la formación docente, en el mantenimiento y renovación de la infraestructura educativa, en particular en zona rural y costera, para garantizar la disponibilidad de instalaciones adecuadas para impartir una educación de calidad;
- Promover programas educativos más eficaces para hacer frente a la baja asistencia escolar de niños, niñas y adolescentes indígenas y migrantes.
- Considerar la Observación general Nº 1 (2001), sobre el Propósito de la Educación.
- Ante la diversidad de recomendaciones que realiza el Comité en materia de Educación, la Defensoría se plantea la conveniencia de realizar una sesión con representantes del Ministerio de Educación Pública que laboran en los programas especializados para responder a las recomendaciones del Comité.

f. Medidas Especiales de Protección

Explotación y abusos sexuales

Recomendaciones del Comité:

- Garantizar la coordinación interinstitucional para prevenir la explotación sexual, asignar recursos y organizar los diferentes sectores que conforman el Sistema Nacional de Protección de la Niñez.
- Revisar y ejecutar programas de apoyo, rehabilitación y reintegración de niños, niñas y adolescentes víctimas de la explotación sexual.
- Garantizar que los programas y políticas de prevención, recuperación y reintegración de niños, niñas y adolescentes víctimas se ajusten con los documentos finales aprobados en 1996 y 2001 en los Congresos Mundiales contra la Explotación Sexual Comercial de los Niños celebrados en Estocolmo y Yokohama, respectivamente, y en el Tercer Congreso Mundial contra la explotación sexual de niños y adolescentes, celebrado en Río de Janeiro en 2008.

Acciones del Estado:

- Mediante la Comisión Nacional contra la Explotación Sexual Comercial (CONACOES) y la Comisión Tripartita entre la Dirección General de Migración y Extranjería, el PANI y el Ministerio de Relaciones Exteriores se elaboraron Protocolos para atender niños, niñas y adolescentes (en particular no acompañados y regularización). No obstante, se requiere de mayor coordinación y protocolos interinstitucionales.
- Existen programas especializados con Protocolos Modelo Cíclico para atender a las víctimas de la explotación sexual comercial y el Protocolo de Trata, aunque está pendiente trabajar en la rehabilitación y promover la creación de los mismos en el nivel de atención y protección (albergue, seguimiento).
- Las políticas y programas se ajustan a las normas internacionales; sin embargo se requiere mejorar en la implementación. La Oficina de Atención a la Victima del Poder Judicial brinda atención con un abordaje interdisciplinario, se contacta a víctimas y testigos y se realizan las coordinaciones interinstitucionales. Asimismo se brinda protección cuando se enfrenta a un grupo organizado, e implica otro tipo de abordaje, que puede ser acompañamiento o proteger la identidad, ayuda económica, y otros.

Trata

Recomendaciones del Comité:

- El Comité recomienda tipificar como delito todas las formas de trata de niños, niñas y adolescentes, incluidos los casos que no impliquen desplazamiento, de conformidad con el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de niños, niñas y adolescentes que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.
- Garantizar que se investiguen y enjuicien efectivamente los casos de trata de niños, niñas y adolescentes, incluida la trata dentro del país, y que se impongan a los autores penas proporcionales a la gravedad de los actos.

Acciones del Estado:

- Se crea la Ley contra la Trata de Personas y creación de la Coalición Nacional contra la trata y el tráfico ilícito de Migrantes y la Trata de Personas Ley 9095, modifica el Código Penal del 74 al 99. La CONATT atiende toda la problemática integral (prevención, atención de las víctimas y el enjuiciamiento). Garantizar que se investiguen y enjuicien efectivamente los casos de trata de niños, niñas y adolescentes incluida la trata dentro del país, y que se impongan a los autores penas proporcionales a la gravedad de los actos.
- El país cuenta con dos entes que investigan, el Organismo de Investigación Judicial y la Dirección General de Migración y Extranjería que cuenta con la Policía Especializada y la Fiscalía de Delitos Sexuales. Dentro de la Dirección de Migración existe la Dirección de Gestión Trata de Personas y el tráfico ilícito de migrantes. Existe el fondo de la CONATT, conformada por 21 instituciones ONG, instituciones del Estado y Sociedad es un impuesto de salida de los nacionales y extranjeros.

Explotación económica, incluido el trabajo infantil

Recomendación del Comité: Adoptar una estrategia coordinada y presupuesto específico para combatir las peores formas de trabajo infantil, especialmente en la economía sumergida.

Acción del Estado:

- Se elabora la Hoja de Ruta para la erradicación del trabajo infantil[36].

Niños refugiados y niños solicitantes de asilo

Recomendaciones del Comité:

- Aprobar y aplicar la reglamentación sobre la determinación de la condición de refugiado.
- Garantizar que el género como motivo de persecución se tenga en cuenta en la determinación de la condición de refugiado.
- Velar porque la Comisión de Visas Restringidas y de Refugio reciba formación del ACNUR y utilice debidamente las Directrices de Protección Internacional del ACNUR: solicitudes de asilo de niños

36 La Agenda Hemisférica sobre Trabajo Decente (AHTD), adoptada en la XVI Reunión Regional Americana de la Organización Internacional de Trabajo (OIT) en Brasilia en 2006, es una estrategia articulada de políticas que combina acciones en el campo económico, legal, institucional y del mercado laboral con el propósito de avanzar en la promoción del trabajo decente en los países de las Américas. Entre las medidas políticas para impulsar el cumplimiento efectivo de los principios y derechos, los Estados Parte de la OIT se propusieron como objetivo la eliminación progresiva del trabajo infantil, fijando dos metas políticas: i) eliminar las peores formas de trabajo infantil para el 2015, y ii) eliminar el trabajo infantil en su totalidad para el 2020. Para ello, se impulsó la iniciativa "Desarrollo de una Hoja de Ruta para hacer de América Central y República Dominicana una Zona Libre de Trabajo Infantil". La Hoja de Ruta involucra a siete países: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana y es el marco estratégico para alcanzar las metas establecidas en la AHTD.

bajo los artículos 1 A) 2 y 1 F) de la Convención de 1951 y/o del Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados;

Acciones del Estado:

- Entra en vigencia la Ley 8764 General de Migración y Extranjería y su Reglamento para personas refugiadas.
- Se toma en cuenta el género como motivo de persecución que se regula en la Ley 8764, artículo 106.[37]
- Sobre la última recomendación, se recibe capacitación nacional e internacional. Existe un trabajo conjunto con el ACNUR. Todos los trámites son gratuitos, se documenta, pero cuando se da el estatus de refugiados (DIMEX) se cobra 98 dólares. Se plantea interpretar la legislación internacional y nacional en favor la exoneración del DINEX a las personas refugiadas menores de edad.

Venta de niños y utilización en la pornografía

Recomendaciones del Comité:

- Adoptar las medidas necesarias, para la aprobación del proyecto de ley Nº 14568, para que la posesión de pornografía infantil quede íntegramente comprendida en el Código Penal, de conformidad con el artículo 3, párrafo 1 c), del Protocolo Facultativo relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía. Este delito debería incluir la posesión de pornografía infantil en un sistema informático o un medio de almacenaje de datos.
- Adoptar las medidas legislativas para permitir el enjuiciamiento de delitos relacionados con el turismo sexual: que se apruebe el proyecto de ley Nº 14204, para que los Tribunales de Justicia tengan jurisdicción en los casos en que nacionales del Estado parte cometan fuera de su territorio delitos previstos en el Protocolo Facultativo

Acciones del Estado:

- En los últimos tres años se han realizado reformas directamente relacionadas con la imagen, seducción y figuras relativas en redes sociales[38].

---

37 La Ley General de Migración N°8764 en su artículo 106 establece:

"Artículo 106. El reconocimiento de la condición de refugiado estará sujeto a las normas estipuladas en los instrumentos internacionales aprobados, ratificados y vigentes por el Gobierno de Cota Rica sobre la materia. A efectos de la presente Ley, el término de refugiado se aplicará a toda persona extranjera a quien la Dirección General le reconozca tal condición. Se entenderá como refugiado a la persona que:

1. Debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, **género**, *pertenencia a determinado grupo u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, por causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país.*

2. Al carecer de nacionalidad y por hallarse fuera del país, donde antes tenía su residencia habitual, no pueda o, por causa de dichos temores, no quiera regresar a él.

Por su parte, la DGME cuenta con varios Protocolos específicos en la materia de regularización de personas menores de edad, niños y niñas no acompañados, personas menores de edad bajo la protección del Patronato Nacional de la Infancia, personas menores de edad cuyos padres, madres, familiares o personas responsables se encuentran sometidas a un proceso de deportación.

38 Para el abordaje de las imágenes en las redes sociales existen varios proyectos de ley (entre ellos el proyecto de ley Nº 18230), que tienen como propósito sancionar el uso ilícito de las mismas.

- En abril de 2015 se presenta una reforma integral del Código Penal, de los delitos sexuales para unificarlos en el mismo capítulo, porque en unos 10 años ha habido mucha variabilidad. Está pendiente la ratificación de la Convención sobre Delitos Cibernéticos.

Niños testigos y víctimas de delitos

Recomendación del Comité:

Garantizar la protección de niños, niñas y adolescentes víctimas y testigos de delitos, así como su acceso efectivo al resarcimiento y la reparación, que en los procedimientos legales y judiciales se tengan en cuenta las necesidades del niño, por ejemplo proporcionando recursos a los niños cuando sus derechos sean violados, y que las leyes y prácticas correspondientes tengan plenamente en cuenta las Directrices sobre la Justicia en asuntos concernientes a los niños víctimas y testigos de delitos.

Acciones del Estado:

- Se ha fortalecido la participación de la Oficina de Atención y Protección a la Víctima y los programas internos de seguimiento para Víctimas de delitos (Oficinas de Trabajo Social y Psicología). La Fiscalía General de la República emite circulares y directrices para la aplicación de modelos de justicia restaurativa, en la medida en que estos presuponen una reparación más efectiva y temprana para las víctimas de delitos. Estas directrices operan tanto en la jurisdicción penal de adultos como en la jurisdicción penal juvenil. Se han emitido directrices para garantizar el uso de las cámaras de Gessel[39], e instalado 15 cámaras en todo el país.

Administración de la justicia juvenil

Recomendación del Comité:

- El Comité recomienda capacitar a jueces del sistema de Administración de la Justicia Juvenil en la aplicación de medidas no privativas de libertad, de conformidad con la Ley Nº 8649, relativa a la ejecución de las sanciones penales juveniles.
- Mejorar las condiciones de detención de las personas adolescentes en los centros de detención policial, atendiendo las normas internacionales.
- Velar porque los medios de comunicación públicos y privados se abstengan de publicar cualquier información: imágenes, nombres y referencias a sus lugares de residencia, identidad de niños, niñas y adolescentes que enfrentan cargos penales.

Acciones del Estado:

- El Poder Judicial mediante la Escuela Judicial ejecuta procesos de especialización de personas juzgadoras de la jurisdicción de Familia, Laboral, Civil, Contencioso Administrativo, Agrario, y Penal. Desde las Comisiones de Familia, Niñez y Adolescencia, Violencia Doméstica, Penal y posteriormente la Subcomisión de Acceso a la Justicia para las personas menores de edad en conflicto con la Ley (Subcomisión Penal Judicial), se impulsó la separación de la materia penal juvenil de la jurisdicción de Familia.
- La Sala Tercera junto con la Escuela Judicial impulsa la aplicación de modelos de Justicia Restaurativa. Se prepara para el segundo semestre 2015, la construcción del curso de Justicia Restaurativa en la Justicia Penal Juvenil para evitar la privación de libertad. Pese a que existe

39 La Cámara de Gessel es un espacio conformado por dos habitaciones divididas por un vidrio especial que permite ver desde una de las habitaciones lo que sucede en la otra, sin ser observado(a).

un importante número de personas adolescentes privadas de libertad, el mayor porcentaje no corresponde a personas adolescentes sancionadas de forma directa con penas privativas, sino incumplimiento de sanciones alternativas.

- En el tema de confidencialidad de causas se adoptan medidas para resguardar la identidad: uso de iniciales en carátulas de expedientes, cuando son niños víctimas se aplica el protocolo de prevención a usuarios acerca de la prohibición absoluta de la divulgación del deber de confidencialidad.

Cabe reiterar que la Defensoría durante el período 2015, continuará con las sesiones de trabajo con los diferentes actores sociales. Se convocarán a representantes de las instituciones y organizaciones relacionadas con el trabajo comunitario, sea el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), la Unión de Gobiernos Locales, Municipalidades, las Juntas de Protección de la Niñez y Adolescencia, la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (DINADECO) y los Comités Tutelares de Derechos de la Niñez y Adolescencia. Posteriormente, se consultará con diferentes organizaciones no gubernamentales, sea de protección, defensa y promoción de derechos de la niñez y la adolescencia. En una cuarta etapa del proceso, el diálogo corresponde con la población menor de edad, para finalizar en el mes de noviembre 2015 con un Encuentro Nacional en el que se presentarán los resultados del proceso consulta sobre el acatamiento de las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño al país.

3.3. El derecho a la tierra de los pueblos indígenas

Estado de situación. El Estado costarricense ha reconocido legalmente 24 territorios indígenas[40] y ha establecido que son inalienables, imprescriptibles, no transferibles y exclusivos para las comunidades indígenas que los habitan; sin embargo, en la actualidad, un alto porcentaje de sus tierras se encuentran en manos de personas no indígenas, pese a que la Ley Indígena estipula que las personas no indígenas propietarias o poseedoras de buena fe dentro de los territorios deben ser expropiadas, reubicadas o indemnizadas. Empero, el Estado no ha realizado prácticamente ningún proceso de recuperación de tierras indígenas. Esta situación no solo ha consolidado las posesiones originales sino que ha generado muchas más que hoy tornan casi imposible la recuperación de las tierras prometidas.

El Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA por su sigla en inglés) señala que: "en esos territorios habitan 48.500 personas, entre éstas 35.943 son indígenas y el resto (25,9%) no lo es, es decir una tercera parte, aunque la situación es más alarmante en la Zona Sur del país donde la usurpación oscila entre 50% y 90%."[41] (Los énfasis no corresponden al original).

En total los territorios indígenas abarcan una extensión de 329.802 hectáreas, pero de estas solo 187.415,23 están en manos indígenas (56,83%), mientras que las restantes 142.386,77 lo están en manos no indígenas (43,17%).

La situación es más grave si se desagregan las cifras por Territorio[42]:

- Con menos de un 25% en manos indígenas: Altos de San Antonio 2%, China Kichá 3%, Quitirrisí 9%, Térraba 12%, Curré 16%, Zapatón 20%, Maleku 22%.

40 "En los 24 territorios indígenas del país habitan ocho diferentes pueblos, siete de ellos de origen chibchense (Huetar en Quitirrisí y Zapatón; Maleku en Guatuso; Bribri en Salitre, Cabagra, Talamanca Bribri y Këköldi; Cabécar en Alto Chirripó, Tayní, Talamanca Cabécar, Telire y China Kichá, Bajo Chirripó, Nairí-Awari y Ujarrás; Brunca en Boruca, y Curré, Ngöbe en Abrojos Montezuma, Coto Brus, Conte Burica, Altos de San Antonio y Osa; Teribe en Térraba) y uno de origen mesoamericano (Chorotega en Matambú). IWGIA, Anuario 2014.

41 IWGIA, Anuario 2014.

42 La síntesis se realizó con base en los datos aportados por los antropólogos Marcos Guevara y Juan Carlos Vargas en el estudio. "*Perfil de los Pueblos Indígenas De Costa Rica*" (San José: Costa Rica, 2000)

- Con menos de un 50% en manos indígenas: Ujarrás 32%, Talamanca Bribri 35%, Keköldi 38%, Boruca 39%, Salitre 40%, Abrojos Montezuma 50%.
- Con más de un 51% en manos indígenas: Cabagra 59%, Alto Chirripó 60%, Matambú 58%, Conte Burica 60%.
- Con más de un 75% en manos indígenas: Bajo Chirripó 75%, Coto Brus 80%, Talamanca Cabécar 85%, Osa 90%, Nairí-Awari 89%, Tayní 100% y Telire 100%.

Se observa que los mayores porcentajes de tierra en manos indígenas están en los territorios más inaccesibles, en donde estuvieron las tierras baldías más lejanas, con la excepción de Matambú y Coto Brus; mientras que los menores porcentajes se encuentran en las tierras más apetecidas para la producción agrícola, ganadera y turística. Estas últimas son las tierras limítrofes con la frontera agrícola, en donde en muchos casos por las ineficiencias de una política agraria, justa y equitativa, se favoreció la extensión de grandes monocultivos presionando a los pequeños campesinos desplazados a usurpar los territorios indígenas; se comprende entonces el porqué los mayores conflictos por la tierra se dan en los territorios indígenas del sur del país, y en el Caribe sur.

Contexto jurídico. Con la promulgación de la Ley Indígena en 1977[43], se dispusieron medidas fundamentales para resguardar la propiedad de los pueblos indígenas sobre sus tierras:

- Los límites fijados a las reservas, en los citados decretos, no podrán ser variados disminuyendo la cabida de aquellas, sino mediante ley expresa (artículo 1°).
- Declara propiedad de las comunidades indígenas las reservas mencionadas en el artículo primero de esta ley.[44]

Según el artículo 2 de la Ley, la Procuraduría General de la República inscribirá en el Registro Público esas reservas a nombre de las respectivas comunidades indígenas.

- Las reservas indígenas son inalienables e imprescriptibles, no transferibles y exclusivas para las comunidades indígenas que las habitan.

Los no indígenas no podrán alquilar, arrendar, comprar o de cualquier otra manera adquirir terrenos o fincas comprendidas dentro de estas reservas. Los indígenas sólo podrán negociar sus tierras con otros indígenas. Todo traspaso o negociación de tierras o mejoras de éstas en las reservas indígenas, entre indígenas y no indígenas, es absolutamente nulo, con las consecuencias legales del caso.

Las tierras y sus mejoras y los productos de las reservas indígenas estarán exentos de toda clase de impuestos nacionales o municipales, presentes o futuros (artículo 3°).

Las personas no indígenas propietarias o poseedoras de buena fe dentro de las "reservas indígenas" debían de ser reubicadas por el entonces Instituto de Tierras y Colonización (ITCO) en otras tierras similares si ellas lo deseaban; y si no fuere posible reubicarlas o ellas no aceptaren la reubicación, debían de expropiarlas e indemnizarlas conforme a los procedimientos establecidos en la Ley de Expropiación. Los estudios y trámites de expropiación e indemnización debían de ser efectuados por el ITCO en coordinación con la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas que había sido creada en 1973 para promover el mejoramiento social, económico y cultural de la población indígena. En caso de que se dieran invasiones por parte de personas no indígenas, las autoridades competentes debían proceder al desalojo de las personas no indígenas, sin pago de indemnización (artículo 5).

43 Ley N° 6172 del 29 de noviembre de 1977.

44 Artículo 1°. *Se declaran reservas indígenas las establecidas en los decretos ejecutivos números 5904-G del 10 de abril de 1976, 6036-G del 12 de junio de 1976, 6037-G del 15 de junio de 1976, 7267-G y 7268-G del 20 de agosto de 1977, así como la Reserva Indígena Guaymí de Burica (Guaymí).*

Las expropiaciones e indemnizaciones se financiarían con el aporte de cien millones de colones en efectivo, que se consignarían mediante cuatro cuotas anuales de veinticinco millones de colones cada una, comenzando la primera en el año de 1979; dichas cuotas debían de ser incluidas en los presupuestos generales de la República de los años 1979, 1980, 1981 y 1982. El fondo lo administraría CONAI, bajo la supervisión de la Contraloría General de la República.

Estas previsiones legales han sido sistemáticamente obviadas e inaplicadas por el Estado y ha conllevado a la crítica e insostenible situación que impera hoy en la mayoría de los territorios indígenas del país.[45] Las innumerables invasiones de personas no indígenas –nacionales y extranjeras–, los retardados –y en algunos casos pendientes- procesos de traspaso de tierras del Estado hacia las comunidades indígenas, las ventas ilegales que se han realizado y que han carecido de consecuencias legales, así como la burocrática y lenta tramitación de desalojos administrativos y los onerosos y tardíos procesos agrarios, durante todos los años que han transcurrido, no presentan más que un panorama complejo y de urgente necesidad de atención.

La Defensoría de los Habitantes no en pocas ocasiones ha señalado la importancia de atender de manera prioritaria la situación[46] y ha advertido que la ausencia de medidas estatales provoca un estado de desprotección.

Pese a que la historia y la realidad demuestran la falta de voluntad estatal para concretar verdaderamente el derecho que tienen los Pueblos Indígenas a sus tierras y en sus territorios, la situación permanece incólume. Sin embargo, la institucionalidad estatal encargada de velar por la justa distribución de la tierra pues esta sí ha sido transformada para adecuarla a las necesidades y demandas del "desarrollo nacional": el antiguo Instituto de Tierras y Colonización (ITCO), mencionado en la Ley Indígena y al que se le otorgaba una función más proactiva en la atención de la población indígena[47], fue transformado en los años 80 en el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA), su ley no le otorgaba ninguna función específica de atender la cuestión indígena pero las facultades lo obligaban a hacerlo, y recientemente, en el 2012, en el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDER), cuyas competencias le obligan a atender y ser parte de la solución en los conflictos que se suscitan en los territorios indígenas[48]. Mientras, la institucionalidad estatal encargada de atender la cuestión indígena (CONAI) y la legislación indígena han quedado rezagadas, sin lograr adecuarse a los avances internacionales en materia de derechos indígenas.

Con la entrada en vigencia del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes N° 169 de la OIT[49], las resoluciones de la Sala Constitucional, las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos

45 Para el antropólogo Carlos Camacho Nassar: *"Año con año se ha señalado en estos informes el hecho de que si las políticas indigenistas han sido incoherentes y retrógradas, sin alcances reales ante las demandas y las necesidades de las comunidades, más representativo del indigenismo costarricenses es la omisión, la inacción, la falta de definición de acciones concretas que se implementen con eficacia. El Estado costarricense, las más de las veces, es sordo a tales reivindicaciones o postula mecanismos de discusión y negociación que terminan diluyéndose en buenas intenciones que jamás se ejecutan y se dejan "para el siguiente gobierno".* En El Mundo Indígena 2014. Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA), Copenhague, 2014.

46 La Defensoría de los Habitantes se ha referido sobre este tema desde su primer Informe de Labores y lo ha hecho insistentemente en por lo menos diez Informes Anuales durante sus veinte años de existencia. Por ejemplo, en el Informe Anual de Labores 1997-1998 se le recomendó a CONAI proceder a la mayor brevedad, a realizar un estudio sobre el estado del proceso de delimitación e inscripción de los territorios indígenas que se encuentran aún pendientes y elaborar un plan de acción que defina, a corto y mediano plazo, las acciones concretas para concluirlo, así como constituir una comisión interinstitucional de coordinación de este plan.

47 Independientemente del enfoque o posición, considérese al respecto lo señalado en el artículo 80: *"El Instituto considerará la solución del problema indígena de gran importancia y urgencia. De ser necesario, por el exceso de población o por las diferentes costumbres, podrá formar varios centros agrarios, pero tratando de que estén cerca unos de otros."*

48 Considérese al respecto lo señalado en artículo 16. Inc. q) de su ley constitutiva (Ley 9036 del 29 de mayo del 2012): **"**El Inder deberá procurar la solución de los problemas que resulten de la ocupación de las reservas nacionales y de **la ocupación en precario de tierras del dominio privado**. El Inder queda facultado, cuando proceda, **para redistribuir y reordenar las áreas que sean objeto de conflicto**." (Los énfasis no corresponden al original)

49 Este tratado internacional fue incorporado al ordenamiento jurídico costarricense por medio de la Ley N° 7316, publicada en La Gaceta N° 234 del 4 de diciembre de 1992.

Indígenas[50], la coraza jurídica se ha ido fortaleciendo constituyéndose en una herramienta para los pueblos indígenas.

Es así como desde hace varias décadas organismos internacionales de protección de derechos humanos han emitidos observaciones, recomendaciones y solicitudes directas al país relacionadas con su deber de garantizarle a los pueblos indígenas sus derechos a la tierra y al territorio.[51] Entre otros:

En 1996, durante su 67ª Reunión, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo le solicitó al Gobierno de Costa Rica que le informara sobre: 1) cómo iba a desalojar a las personas no indígenas que ocupan grandes áreas de tierras indígenas, si no contaba con fondos suficientes para compensarlas, 2) si existían procedimientos jurídicos adecuados para que los pueblos indígenas pudieran ejercer el derecho a reivindicar áreas usurpadas o no delimitadas, 3) la posibilidad de establecer políticas para prevenir la penetración de no indígenas en las tierras indígenas, 4) ejemplos prácticos donde se hubiere procedido al desalojo y al cobro de daños y perjuicios en beneficio de alguna comunidad indígena, y 5) las penas aplicadas a los invasores de las Reservas Indígenas, si es que éstas existían y si eran adecuadas para frenar las ocupaciones.

En ese sentido, en la reunión 80ª de la Comisión, señala en su observación al país (Observación, CEACR 2009/80ª):

> *Artículo 14. Tierras. La Comisión toma nota de los artículos 5, 6, 11, 12, 13 y 14 del proyecto de ley núm. 14352 y de que estos artículos regulan un procedimiento sumario para la reivindicación de tierras. Toma nota de que estos artículos disponen que: i) dentro de ese procedimiento rápido, si las tierras reivindicadas estuviesen ocupadas por un comprador de buena fe de tierras indígenas, el Estado financiará la recuperación de dichas tierras (artículo 12); ii) por las características de posesión inmemorial de los pueblos indígenas, privará el criterio de que la carga de la prueba de la posesión legítima corresponderá exclusivamente a las personas poseedoras no indígenas, quienes serán beneficiadas con los pagos que realizará el Estado (artículo 13, d), y iii) podrá ser parte el Consejo Indígena Territorial correspondiente e incorporarse en cualquier momento del procedimiento. Se simplifican los requisitos de identificación y escritos, los cuales podrán presentarse, incluso, en letra manuscrita. La Comisión espera que el proyecto de ley núm. 14352 será adoptado en un futuro próximo y solicita al Gobierno que proporcione información sobre los trámites de adopción de la ley. Como el proyecto de ley no ha sido adoptado, la Comisión solicita al Gobierno que proporcione informaciones detalladas sobre la manera en que se regulan dichas cuestiones en la actualidad, en particular la cuestión de las tierras reivindicadas por indígenas y en posesión o propiedad de personas no indígenas.*

En 1999, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD) le recomendó al Estado costarricense que "intensifique sus esfuerzos para lograr la distribución justa y equitativa de la tierra, teniendo en cuenta las necesidades de la población indígena. El Comité subraya la importancia que tiene la tierra para los pueblos indígenas y para su identidad espiritual y cultural, así como el hecho de que los pueblos indígenas tienen un concepto distinto del uso y la propiedad de la tierra (…)".[52]

En 2002, el Comité CERD durante el 60 periodo de sesiones, reitera al país como tema preocupación, el tema de la propiedad indígena:

---

50 Costa Rica suscribió la Declaración.

51 Sobre esto la CEPAL ha apuntado: "Por tanto, los reclamos y conflictos en torno a la restitución de tierras de los pueblos indígenas, de larga data, adquieren en la actualidad otra connotación: se reinterpretan desde la territorialidad, como reclamos y ejercicios de autonomía, jurisdicción y control. Por eso, garantizar el ejercicio de los derechos territoriales es una de las tareas más difíciles que deberán afrontar las democracias del siglo XXI en el contexto de la globalización y de una presión por el control de los territorios y la explotación de los recursos naturales, entre otros aspectos." En: Contribuciones de la CEPAL en los temas de Pueblos Indígenas y Poblaciones Afrodescendientes desde una perspectiva de derechos. Abril, 2010.

52 Documento CERD/C/304/add.71 del 7 de abril de 1999.

"11. El Comité está preocupado por la situación de los indígenas, en particular:

a) La información en el sentido de que los indígenas que viven en regiones apartadas carecen de, entre otras cosas, atención de la salud, educación, agua potable y fluido eléctrico;

b) Los problemas en cuanto a la propiedad de la tierra; que la tierra habría sido apropiada por migrantes o empresas transnacionales;

c) Las dificultades que enfrentan los indígenas para recibir fondos públicos para mejorar sus condiciones de vida;

d) Que al parecer la tasa de mortalidad infantil en las comunidades indígenas es tres veces superior a la media nacional."

El Comité invita al Estado Parte a seguir prestando la atención que corresponde a las necesidades específicas de esta población. Recomienda que el Estado Parte adopte las medidas necesarias para que las tierras de los indígenas no sean invadidas y para que sean la restituidas aquellas que hayan sido ocupadas por no indígenas.[53]

En el 2007[54] el Comité CERD le señaló al país:

"303. Aunque observa que la legislación nacional protege el derecho de los pueblos indígenas a la tenencia de sus tierras, al Comité le inquieta que este derecho no esté garantizado en la práctica. El Comité comparte la preocupación del Estado Parte ante el proceso de concentración de tierras indígenas en manos de pobladores no indígenas.

El Comité insta al Estado Parte a redoblar sus esfuerzos para garantizar el derecho de los pueblos indígenas a la tenencia de la tierra. El Estado Parte debería tomar las medidas necesarias para llevar a efecto el fallo de la Sala Constitucional (Voto 3468 02) a fin de que se delimiten las tierras de las comunidades de Rey Curré, Térraba y Boruca y se recuperen los terrenos indígenas indebidamente alienados (inciso v) del apartado d) del artículo 5)."

Se comprende entonces, porqué después de tantos años de esperar la implementación de estos instrumentos normativos, de ver materializada la posibilidad de ejercer plena y efectivamente sus derechos -sin que nada se concretara-, organizaciones y dirigencia indígena se han visto obligados a emprender, en los últimos años, acciones de hecho para reivindicar sus tierras como forma de presión ante la inercia del Estado.[55]

La relación ancestral de los pueblos indígenas con sus territorios. Algunas veces la población no indígena costarricense ha tenido dificultad para comprender las acciones de los pueblos indígenas, que en algunas ocasiones han puesto en peligro su seguridad, integridad y hasta su propia vida. Tal como lo explica la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) "los pueblos indígenas tienen formas de vida únicas, y su cosmovisión se basa en su estrecha relación con la tierra. Las tierras tradicionalmente utilizadas y ocupadas por ellos son un factor primordial de su vitalidad física, cultural y espiritual".[56]

53 CERD/C/60/CO/3 24 de mayo de 2002.
54 70º y 71 periodos de sesiones.
55 Para la Corte Interamericana de Derechos Humanos, los pueblos indígenas que han perdido la posesión del territorio que han ocupado ancestralmente mantienen sus derechos de propiedad, y son titulares del derecho a la recuperación de sus tierras. *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 29 de marzo de 2006.
56 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Diciembre del 2009. En: http://www.cidh.org

Además, según explica la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH)" para las comunidades indígenas la relación con la tierra no es meramente una cuestión de posesión y producción sino un elemento material y espiritual del que deben gozar plenamente, inclusive para preservar su legado cultural y transmitirlo a las generaciones futuras".[57] Por ello, cualquier acción tendiente al gozo de este derecho se constituye en una obligación de las personas con su pueblo y no en un acto arbitrario o individual.

Precisamente, tal como lo ha señalado la Defensoría, "el régimen jurídico de la propiedad indígena es de carácter particular y diferenciado en razón de la cultura y sustituye el régimen jurídico de la propiedad privada por uno de propiedad colectiva, en tanto la titularidad del territorio la ejerce en nombre de la comunidad la Asociación de Desarrollo Integral Indígena, manteniéndose lo relativo al régimen común del derecho de posesión en lo que no contravenga el Derecho Consuetudinario de cada etnia".[58]

En relación con el derecho a la propiedad territorial, la Corte Interamericana ha expresado que las personas individuales que conforman los pueblos indígenas son las titulares de este, pero que su ejercicio se desarrolla en sistemas de propiedad colectiva; también lo ha reconocido como un derecho colectivo cuyo titular es el pueblo. La Corte ha entendido esa dimensión colectiva como la "conexión particular entre las comunidades de pueblos indígenas y las tierras y recursos que han ocupado y usado tradicionalmente, cuya preservación es fundamental para la realización efectiva de los derechos humanos de los pueblos indígenas en términos más generales y, por tanto, amerita medidas especiales de protección." Por ello la Corte ha explicado que "los derechos y libertades indígenas frecuentemente se ejercen y gozan en forma colectiva, ya que sólo pueden ser debidamente asegurados a través de su garantía a una comunidad indígena como un todo". [59]

Es innegable el valor supremo que tiene el goce y disfrute del derecho a la propiedad sobre sus tierras y territorios para los pueblos indígenas, no solo por su contenido sino también porque es a través de este que ejerce los demás derechos. Es decir, que la falta de garantía efectiva de los derechos de propiedad indígena constituye un obstáculo para el goce efectivo de esos derechos y de los demás derechos humanos de los pueblos indígenas y de cada uno de sus integrantes.

Por ello, la Corte Interamericana reconoce positivamente que los Estados deben promulgar normas internas que protejan los derechos de los pueblos indígenas y de sus miembros, pero es clara al señalar que la legislación por más favorable que sea, por sí sola no puede garantizar los derechos de estos pueblos, siendo necesaria su implementación práctica para asegurar el goce real y efectivo de los derechos. Esa materialización se consigue a través de políticas y acciones estatales, como la demarcación física, el registro y la entrega del correspondiente título colectivo de propiedad sobre las tierras[60]. Asimismo, deben establecerse medidas de restitución y reparación.

El derecho a la propiedad sobre sus tierras y territorios conlleva el reconocimiento jurídico de las formas y modalidades de control, propiedad, uso y goce que los pueblos indígenas hacen sobre sus territo-

57 Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 17 de junio de 2005.

58 Informe Anual de Labores 2002-2003. Defensoría de los Habitantes.

59 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Ob Cit.

60 Concordante con el artículo 14 del Convenio N° 169 que establece: 1. Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia. A este respecto, deberá prestarse particular atención a la situación de los pueblos nómadas y de los agricultores itinerantes. 2. Los gobiernos deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión. 3. Deberán instituirse procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para decidir las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos interesados.

rios, "dadas por la cultura, usos, costumbres y creencias de cada pueblo"[61] y sin ninguna interferencia externa.[62]

En relación con las situaciones reiteradamente denunciadas por personas y organizaciones indígenas en los últimos años, respecto de la permanencia de ocupación de personas no indígenas en los territorios indígenas[63], la Corte Interamericana ha insistido en la obligación de los Estados de proteger a los pueblos indígenas frente a los conflictos por la tierra y a obtener reparación a través de procedimientos adecuados y efectivos: a que se les garantice el goce efectivo de su derecho a la propiedad; a que se investigue efectivamente y se sancione a los responsables de dichos ataques; y a que se establezcan mecanismos especiales rápidos y eficaces para solucionar los conflictos jurídicos sobre el dominio de sus tierras[64]. "El Estado tiene una obligación correlativa de prevenir la invasión o colonización del territorio indígena o tribal por parte de otras personas, y de realizar las gestiones y actuaciones necesarias para reubicar a aquellos habitantes no indígenas del territorio que se encuentren asentados allí. La –Comisión Interamericana- CIDH ha clasificado las invasiones e intrusiones ilegales de pobladores no indígenas como amenazas, usurpaciones y reducciones de los derechos a la propiedad y posesión efectiva del territorio por los pueblos indígenas y tribales, que el Estado está en la obligación de controlar y prevenir."[65]

En línea con lo anterior, los pueblos indígenas, de acuerdo con el sistema internacional de protección de derechos humanos, deben contar con los recursos administrativos y judiciales oportunos y efectivos para la solución definitiva de sus reclamos territoriales, lo que implica contar con procedimientos accesibles y simples, a no ser sometidos a demoras irrazonables y a que existan posibilidades reales de que los pueblos puedan recuperar sus territorios.

Retomando lo pendiente. El Estado costarricense no ha hecho los esfuerzos necesarios para garantizarles de manera efectiva a los pueblos indígenas el derecho colectivo a la propiedad de sus tierras y territorios, con lo cual les ha limitado el ejercicio de otros derechos y afectado su reproducción social y cultural, así como su desarrollo.

Si bien, se declararon 24 territorios indígenas, su simple reconocimiento no implica para los pueblos indígenas la capacidad para ejercer plenamente su derecho de propiedad. La persistencia de altos porcentajes de tierras –declaradas indígenas- en manos de personas no indígenas constituye un agravio para las comunidades indígenas que viven en esos territorios y la falta de acciones oportunas, reales y sostenidas para entregarles efectivamente esas tierras, una manifiesta señal de invisibilización y exclusión.

Debe reconocerse la buena fe y paciencia de los pueblos indígenas que han esperado acciones concretas y tangibles en atención de la situación y ante la ausencia de estas, entiende las medidas de hecho que se han tomado en algunos territorios para recuperar esas tierras que les pertenecen.

Por lo anterior, la Defensoría de los Habitantes insta a las autoridades del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial a emprender de manera prioritaria las acciones necesarias para garantizarle a los pueblos

61 Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay*. Ob cit.

62 Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 28 de noviembre de 2007.

63 Sobre este asunto, los investigadores Fergus Mackay y Alancay Morales señalan: "(…) los actos y omisiones a este respecto niegan y aplastan no solo el ejercicio y goce de estos derechos, sino además su propia lógica. **Este patrón persistente generalizado de discriminación en contra de los pueblos indígenas ha generado además un clima de tensión y hostilidad racial que se está volviendo cada vez más violento**. Esto incluye los intentos de asesinato en contra de los líderes indígenas y las resoluciones raciales discriminatorias (y probablemente de otro modo ilegales) adoptadas por órganos del Estado que difaman a los líderes indígenas por no hacer una cosa diferente a buscar el respeto de sus derechos.". Mackay, F. y Morales, A. "Violaciones de los Derechos Territoriales de los Pueblos Indígenas: El ejemplo de Costa Rica", Forest Peoples Programme (FPP), Reino Unido, 2014. (Los énfasis no corresponden al original).

64 El Convenio N° 169 en su artículo 18 dispone que: que "la ley deberá prever sanciones apropiadas contra toda intrusión no autorizada en las tierras de los pueblos interesados o todo uso no autorizado de las mismas por personas ajenas a ellos, y los gobiernos deberán tomar medidas para impedir tales infracciones."

65 Ibid.

indígenas costarricenses el goce efectivo de su derecho a la propiedad de sus tierras y territorios, como condición determinante para el desarrollo indígena, sin el cual todas las estrategias de desarrollo que impulse el Estado están condenadas al fracaso.[66]

El Estado costarricense debe elaborar, con la participación de los pueblos indígenas, un proyecto nacional que contemple acciones de saneamiento, ordenamiento, demarcación y delimitación en el sitio y de restitución y reparación de las tierras indígenas, incluidas aquellas consideradas ancestrales o de uso tradicional. En este proceso, debe contemplarse de manera particular y primordial la visión de las mujeres indígenas, reconociendo que generalmente han quedado rezagadas de estas discusiones y que su perspectiva de mujer y muchas veces de madre es radicalmente importante.

3.4. Derecho al trabajo de las personas con discapacidad

Con la aprobación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Costa Rica en su condición de Estado Parte, se comprometió a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad. No significa esto que anteriormente el Estado costarricense no lo hiciera o que no estuviera obligado, pues de hecho existen otros instrumentos internacionales que asegura esa protección para las personas con discapacidad, sin embargo, la Convención recogió, sistematizó y actualizó los distintos avances alcanzados en materia de reconocimiento de derechos de esta población.

En la Convención los Estados convinieron en reconocer *"el derecho de las personas con discapacidad a trabajar, en igualdad de condiciones con las demás; ello incluye el derecho a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido o aceptado en un mercado y un entorno laborales que sean abiertos, inclusivos y accesibles a las personas con discapacidad."*

Sin embargo, de acuerdo con el 10° Censo Nacional de Población, realizado en el año 2011, solo el 34,79% de las personas con discapacidad en Costa Rica se encuentran ocupadas. Con una significativa diferencia por motivo de género, ya que el porcentaje de hombres en condición de ocupados es más del doble que el de mujeres. Varios factores han incidido para que estas personas enfrenten diferentes obstáculos para obtener un trabajo digno, que les permita un nivel de vida adecuado.

Ante las escasas opciones de empleo, con el propósito de aumentar la incorporación laboral de personas con discapacidad en el sector público, el 3 de diciembre de 2007, mediante decreto ejecutivo se agregó un párrafo adicional al artículo 15 del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil, por medio del cual se reservaba un 5% de las plazas vacantes en el Poder Ejecutivo, para las personas con discapacidad, *"de modo que, progresivamente se alcance el dos por ciento (2%) de los efectivos totales de la Administración Central del Estado, siempre que superen las pruebas selectivas y que, en su momento, acrediten la compatibilidad con el desempeño de las tareas y funciones correspondientes, según lo determine la Dirección General de Servicio Civil."*

Posteriormente, en agosto de 2010, se promulgó la Ley de Inclusión y Protección Laboral de las Personas con Discapacidad en el Sector Público. Esta Ley que consta de un solo artículo dispone que en las ofertas de empleo público se debe reservar al menos un 5% de las plazas vacantes en cada uno de los Poderes del Estado, para ser ocupadas por las personas con discapacidad, pero *"siempre que exista oferta de empleo y se superen las pruebas selectivas y de idoneidad, según lo determine el régimen de personal de cada uno de esos Poderes."*

66 Guevara Berguer Marcos. Perfil de los Pueblos Indígenas de Costa Rica. Mayo del 2000.

Sin embargo, por las restricciones gubernamentales en materia de empleo público las buenas intenciones de la medida afirmativa no se han logrado. En febrero del 2011 la Presidencia de la República prohibió la creación y utilización de las plazas que quedaran vacantes, aduciendo que era necesaria "una política de austeridad para reducir el gasto público, racionalizar su uso y asignarlo con base en prioridades".

Obsérvese que no había transcurrido un año desde la promulgación de la Ley de Inclusión y Protección Laboral, cuando el propio Poder Ejecutivo emitió la directriz que hacía nugatorios los beneficios de la misma.

Dado que el Estado ha continuado con la política de austeridad en procura de contener y reducir el déficit fiscal, en julio del 2014 renovó la directriz presidencial que prohíbe la creación de plazas en el Sector Público disponiendo que "durante los siguientes dos años, a partir de la publicación de la presente Directriz, los Ministerios del Poder Ejecutivo y las demás entidades del sector público podrán hacer uso de hasta un 15% de las plazas que se encuentren vacantes a la fecha de entrada en vigencia de la misma".

Empero, dos meses después la directriz tuvo que ser modificada debido a que en su aplicación y cumplimiento se detectaron aspectos que por razones de interés público debían ser incorporados, entre los que presuponemos está la contradicción con lo dispuesto en la Ley de Inclusión y Protección Laboral. Se dispuso que el 15% se extendía también a las plazas que adelante quedaran vacantes, es decir, que de cada siete plazas vacantes solo se puede usar una; y además se aclaró que quedaban exceptuadas de esa normativa: "Las plazas para ubicar personas con discapacidad, siempre y cuando sean ocupadas nuevamente por este tipo de personal"; es decir, que las plazas ocupadas por personas con discapacidad que queden vacantes sí se pueden utilizar pero para ubicar otra persona con discapacidad.

En conclusión, la Ley de Inclusión y Protección Laboral de las Personas con Discapacidad en el Sector Público no ha cumplido el propósito afirmativo con el que fue emitida, pues mediante decretos presidenciales se ha prohibido la creación de plazas y de las que quedan vacantes solo se puede utilizar una de siete, imposibilitando la determinación del 5% mínimo de vacantes. Además, no existe ninguna normativa en la que esté dispuesto cuáles plazas en el sector público son para "ubicar personas con discapacidad", de manera que en caso de vacancia se deba nombrar en esa plaza a una persona con discapacidad, con lo cual se deja la situación a criterio de la administración particular.

Este tipo de medida de acción afirmativa lejos de contribuir a eliminar la discriminación contra las personas con discapacidad, contribuye a su permanencia. La situación requiere de acciones que afirmen el compromiso con los derechos de este sector poblacional ya sea mediante la fijación de un porcentaje de puestos del sector público que deben ser ocupados por personas con discapacidad, en los diferentes niveles jerárquicos del Estado (sistema de cuotas) –pero no mediante un porcentaje de vacancias-; o bien, para que en los concursos de empleo público, en igualdad de condiciones, se dé preferencia a las o los oferentes con discapacidad.

3.5. La exoneración tarifaria para personas adultas mayores

A inicios del 2000 la Defensoría de los Habitantes celebró las acciones adoptadas por el país para el reconocimiento de los derechos de las personas adultas mayores y la integración de las necesidades específicas de esta población en aras de enfrentar los desafíos propios del crecimiento de la población y el aumento de la expectativa de vida, así como las implicaciones que el envejecimiento poblacional conlleva para la convivencia social.

Se consideró que la entrada en vigencia de nuevos instrumentos jurídicos, como la Ley N° 7936 que estableció un régimen tarifario especial para el uso del transporte público a favor de las personas mayores, marcaban un punto de partida para el abordaje de la vejez desde un enfoque de derechos humanos, pues se le concibió como una acción afirmativa que contribuía a garantizar el uso del transporte público a este grupo etario de manera digna y segura, y como una oportunidad para la armónica coexistencia social dentro de un mismo espacio público.

Sin embargo, las quejas recibidas desde entonces, han evidenciado diversas formas de maltrato hacia esta población, debido a los mecanismos empleados para el control del descuento del pasaje de autobús. Así tenemos que, en el año 2002 se creó el sistema de tiquetes como método de control, el cual trajo como resultado la imposición de restricciones por parte de los empresarios del transporte público, consistentes en limitar la cantidad de tiquetes a cada persona, al igual que el rechazo a la hora de entregarlos a los choferes de los autobuses, entre otros inconvenientes de orden operativo que también involucró a las instituciones públicas competentes de su fiscalización como la CCSS, ARESEP y el Consejo de Transporte Público (CTP).

En virtud de la afectación al disfrute de este derecho, en el año 2006 se promovió la reforma del artículo 11 de la Ley 7935 -legislación especial de protección de derechos de población adulta mayor-, para definir que las personas adultas mayores mediante la presentación de la cédula de identidad en caso de ser costarricense o, de ser extranjera, con la cédula de residencia o pasaporte, gozan de los beneficios que el órgano rector en vejez y envejecimiento –CONAPAM-, negocia con el sector público, los concesionarios públicos o las empresas privadas.

La Defensoría continuó velando por el cumplimiento de este derecho, advirtiendo la responsabilidad del Consejo de Transporte Público frente a la variedad y complejidad de las prácticas implantadas por los autobuseros, como método alternativo al sistema de tiquetes de control tarifario, en detrimento de las personas mayores usuarias del servicio, quienes acuden a ese ente fiscalizador sin encontrar respuestas adecuadas a sus reclamos, lo cual irremediablemente aumenta y perpetua la situación de violencia hacia esta población.

Correlativamente, en el año 2009, la Sala Constitucional ordenó: "(…) hacer cumplir los beneficios establecidos en la Ley 7935 Integral de la Persona Adulta Mayor y se les permita el acceso a los adultos mayores al Transporte Público, en la modalidad de bus, únicamente con la presentación del documento de identidad que indica la ley (…)"[67], con lo que se reafirma lo estipulado en la ley indicada.

Pese a las medidas adoptadas tendientes a la entera satisfacción del derecho otorgado a las personas mayores, la Defensoría emitió las recomendaciones correspondientes para que el Consejo de Transporte Público tramite con diligencia y celeridad las denuncias presentadas por la población adulta mayor contra estas empresas. Asimismo, señaló la urgencia de incorporar este componente dentro de los contratos de concesión con el fin de definir el régimen sancionatorio respectivo. No obstante, la situación de discriminación hacia estas personas se mantiene, acompañada de la negativa de las autoridades públicas para reconocerlas como titulares de derechos en igualdad de condiciones.

Por consiguiente, se señaló que concierne a la Administración evaluar la eficiencia de los mecanismos o instrumentos utilizados por el sector transportista, sin menoscabo del derecho y la dignidad de la población beneficiaria, criterio que se refuerza mediante la más reciente resolución constitucional, que señala: "(…) no consta en los informes señalados que las autoridades de la ARESEP ni las del Consejo de Transporte Público hayan verificado que tal opción fuese la más óptima. Al respecto, ciertamente, a este Tribunal no le compete determinar el mecanismo más adecuado; empero, no menos cierto es que tal falta de supervisión ha tenido como consecuencia que técnicamente no se haya establecido el mecanismo de control más apropiado para garantizar tanto la utilización conforme a la ley del beneficio

67 Sala Constitucional, Voto 2009-008313 del 22 de mayo de 2009.

de marras, como que el trato dado a los adultos mayores sea respetuoso de su dignidad…" Finaliza, ordenando a la ARESEP y al Consejo de Transporte Público: "(…) que en el plazo de 10 días hábiles, a partir de la notificación de este recurso, coordinen y adopten las medidas necesarias, dentro del ámbito de sus competencias, a fin de fiscalizar si la empresa (…), cuenta con mecanismos efectivos de control de personas adultas mayores usuarias que garanticen su acceso al servicio de transporte público en los términos establecidos en la ley. De igual modo, el Consejo de Transporte Público deberá emitir, en un plazo improrrogable de 6 meses a partir de la notificación de esta sentencia, la regulación pertinente de lo dispuesto en el numeral 33.b de la Ley Reguladora del Transporte Remunerado de Personas en Vehículos Automotores, respecto del o los mecanismos efectivos que garanticen el respeto de los derechos de la población adulta mayor.[68]

Consecuentemente, la Defensoría le recomendó[69] al Consejo de Transporte Público abocarse al cumplimiento de lo ordenado por el Tribunal Constitucional, y revisar los procedimientos de investigación de este tipo de denuncias para incorporar efectivamente la verificación de los hechos denunciados, evaluando el uso del instrumento de control aplicado para su posterior análisis y valoración frente a la supuesta lesión del derecho tutelado en aras de disminuir el maltrato hacia este grupo etario. A la fecha, el Consejo ha trasladado esta recomendación a la Asesoría jurídica para su estudio y formulación del plan de cumplimento respectivo.

Desde la perspectiva de protección de los derechos humanos, la dilación u omisión de intervención del Consejo de Transporte Público a todas luces se constituye en un acto de discriminación, el cual se ve agravado con la negativa de adoptar medidas para revertir la situación de vulnerabilidad de las personas adultas mayores, resultando carente de sentido y eficacia la ley promulgada para acceder al derecho en cuestión.

En este sentido, es importante reiterar que el disfrute de una tarifa diferenciada para la población adulta mayor no es posible desde la arbitrariedad y la inercia institucional, ni desde el maltrato, la discriminación y la exclusión de la población adulta mayor por parte de las instituciones públicas citadas y de algunos sectores de la sociedad.

Por consiguiente, el CTP debe considerar que su actuación limita la posibilidad de que las personas adultas mayores superen la situación de abuso o violencia que experimentan en el uso del transporte público, que igual afecta el libre ejercicio de una ciudadanía activa, lo que sin duda alguna, contraviene los compromisos firmados por el Estado Costarricense conforme con los instrumentos de derechos humanos vigentes, así como de aquellos suscritos hacia la formulación de una Convención Internacional para esta población.

68 Sala Constitucional, Voto N° 2014-007030 del 23 de mayo de 2014.
69 Expediente 111353-2012-SI, Informe final Oficio 10248-2014-DHR del 7 de noviembre de 2014.



4 Educación en Derechos Humanos

4 Educación en Derechos Humanos

4.1. Obligaciones, recomendaciones y desafíos en materia de Educación en Derechos Humanos (EDH)

En materia de Educación en Derechos Humanos, Costa Rica ha ratificado instrumentos internacionales que establecen obligaciones relativas a este tema.[1]

El Decenio de las Naciones Unidas para la Educación en la esfera de los derechos humanos (1995-2004), acción importante en la medida en que conceptualizó de manera clara la EDH:

> *"la educación en la esfera de los derechos humanos no debe limitarse al suministro de información, sino que debe constituir un proceso integral que se prolongue toda la vida y mediante el cual las personas, a todos los niveles de desarrollo y en todas las sociedades, aprendan a respetar la dignidad de los demás, y debe crear medios y métodos para garantizar ese respeto en todas las sociedades".*

El decenio dio paso a un programa continuo de Naciones Unidas en materia de Derechos Humanos, que inicia su tercera etapa en el año 2015 y hasta el año 2019. La resolución que adopta el plan de acción para el cuatrienio reconoce que: *"La comunidad internacional está cada vez más de acuerdo en que la educación en derechos humanos contribuye decisivamente a la realización de los derechos humanos. La educación en derechos humanos tiene por objeto fomentar el entendimiento de que cada persona comparte la responsabilidad de lograr que los derechos humanos sean una realidad en cada comunidad y en la sociedad en su conjunto. En ese sentido, contribuye a la prevención a largo plazo de los abusos de los derechos humanos y los conflictos violentos, a la promoción de la igualdad y el desarrollo sostenible y al aumento de la participación de las personas en los procesos de adopción de decisiones dentro de los sistemas democráticos."*[2]

---

1 La Convención Relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza; Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura; Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, Convención de los Derechos del Niño; Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, (Convención de Belem do Pará); y Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad. Adicionalmente en materia de EDH encontramos otras referencias como la Declaración y Programa de Acción de Viena (1993, Resolución 1993/56 de la Comisión de Derechos Humanos, Declaración y el Plan de Acción Integrado sobre la Educación para la Paz, los Derechos Humanos y la Democracia (1994), UNESCO; el Marco de Acción de Dakar (2000), denominado "Educación para todos: cumplir nuestros compromisos comunes" desde el Foro Mundial sobre la Educación, la resolución de la Comisión de Derechos Humanos 2001/29.

2 Asamblea General de las Naciones Unidas, Plan de acción para la tercera etapa (2015-2019) del Programa Mundial para la educación en derechos humanos, 4 de agosto de 2014, A/HRC/27/28, para.1

En cumplimiento con estas obligaciones nuestro país debe responder en consecuencia y preparar y ejecutar una clara estrategia nacional que oriente la educación en derechos humanos en el sector educación y en el Estado costarricense en su conjunto, tal como se recomienda puntualmente en el anexo de la primera etapa del plan mundial de EDH: *"Elaborar un plan de estudio nacional específico para la educación en derechos humanos en el que se definan los conceptos y los objetivos, así como los objetivos y los enfoques de la enseñanza y el aprendizaje".*

A nivel nacional, la EDH en Costa Rica cuenta con respaldo legal, que se basa en las normas jurídicas de rango superior, como lo son la Constitución Política y los instrumentos internacionales, y otras leyes tales como:

Normativa	Año	Artículo
Constitución Política	1949	77, 78 y 83
Ley Fundamental de Educación	1957	1 y 2
Ley de la Defensoría de los Habitantes	1992	1
Ley contra la Violencia Doméstica	1996	21, 22, 23 y 24
Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad	1996	14
Código de Niñez y Adolescencia	1998	Capítulo V (artículos 58 y 60)
Ley General de Protección a la Madre Adolescente	1998	4 inciso c)
Ley General de la Persona Joven	2002	1 y 6
Ley que crea el Sistema Nacional para la Atención y Prevención de la Violencia Contra Las Mujeres y la Violencia Intrafamiliar	2008	2
Ley de Creación del Centro Nacional para la Educación Inclusiva	2008	4 inciso e)
Ley N 8765. Reforma al Codigo Electoral.	2009	Artículo 309

Fuente: Elaboración propia de Dirección de Promoción y Divulgación, DHR, 2010; actualizado en el 2015

De nuevo, el logro de un sistema integrado de EDH en la sociedad costarricense, deber partir de la formulación de políticas públicas que desarrollen estas leyes y al mismo tiempo diseñe una estructura que tome en cuenta los principales condicionantes, elementos y protagonistas del sistema con el compromiso de avanzar en la construcción de una sociedad cada vez más democrática y, por lo tanto, respetuosa de los derechos humanos de todos y todas en igualdad.

4.2. Recuento de iniciativas para la Educación en Derechos Humanos en la institucionalidad costarricense

La Defensoría ya ha dado seguimiento a una serie de iniciativas por parte de distintas instituciones públicas que contribuyen a una educación en derechos humanos, sin que necesariamente todas ellas cuenten con un abordaje que parta de la definición de EDH, las obligaciones del Estado según los tratados internacionales ni responda a una implementación del plan de acción de las Naciones Unidas sobre EDH.

En el caso del Ministerio de Educación Pública, la estrategia seguida se orienta hacia un enfoque transversal en la incorporación de esta obligación, esto ha llevado a un accionar caracterizado por la dispersión. Además las responsabilidades en la estructura organizativa han ido variando en el tiempo así como los contenidos y los enfoques desarrollados.

No se puede obviar, sin embargo, que se han dado esfuerzos importantes, como el abordaje de algunos temas específicos en el Programa de Formación de Valores y del Proyecto Ética, Estética y Ciudadanía desde el año 2008. No obstante, la estrategia ha sido más bien, el desarrollo de numerosos programas institucionales para atender y dar respuesta a los cambios en la legislación nacional: a saber, la reforma Constitucional de 1997, la Ley de Desarrollo Autónomo de los Pueblos Indígenas, el Código de la Niñez y la Adolescencia, la Ley de Igualdad de oportunidades y la Ley General de Protección a la Madre adolescente, entre otras leyes.

La Dirección de Promoción y Divulgación de la Defensoría históricamente realiza un trabajo directo con el MEP**,** socio en el campo de la EDH. Actualmente, se están desarrollando acciones para la formación en Derechos Humanos de personal del Ministerio desde la DHR. No obstante, esto no excluye la necesidad de un abordaje integral de EDH, que se haga palpable en los contenidos curriculares, en los libros de texto y sobretodo, en la vida cotidiana de cada centro educativo.

El respeto por los derechos humanos se aprende en la acción, si no cualquier información es un discurso vacío. La EDH debe permear la vida escolar en todas sus relaciones, en las vivencias cotidianas del sistema educativo, en el aula, en las relaciones entre docentes, entre docentes y estudiantes, entre estudiantes, entre el personal administrativo y docentes. Para que el sistema educativo responda cabalmente a una EDH debe tener presente el entorno socioeconómico y cultural de las y los educandos pues la enseñanza de los derechos humanos implica el reconocimiento, apropiación, exigibilidad y defensa de los derechos de los actores participantes. El enfoque de derechos debe permear la construcción de las políticas educativas en todas sus niveles, por eso entendemos que la dimensión de los retos son grandes y el camino por transitar es largo.

Desde el año 2013, la Defensoría abrió un espacio de encuentro para coadyuvar este accionar, ante la carencia de un plan nacional en EDH Dicho espacio se denomina Red de Educación en Derechos Humanos y convoca a distintos agentes de la sociedad civil y de las instituciones estatales, comprometidos con la EDH. En el marco de esta Red, se llevó a cabo un Taller de consulta a representantes de los departamentos del Viceministerio Académico del MEP el 14 de octubre de 2014.

A partir de la información obtenida, tanto de la experiencia directa con personal administrativo del MEP, con docentes y con estudiantes, además de la consulta realizada, hemos podido identificar algunos de los muchos desafíos para la EDH en nuestro país.

Encontramos que en los programas de estudios de secundaria, específicamente de III ciclo es donde se encuentra la propuesta que tiene relación más directa con algunos de los compromisos en materia de EDH, se trata del eje de Educación para la Afectividad y Sexualidad Integral, la cual está incorporada en el programa de estudio de Ciencias, incluyendo también a los departamentos de orientación de los centros educativos. Sin embargo, en la consulta realizada con representantes del MEP, se obtuvo como resultado que uno de los principales desafíos es que este programa logre abarcar todo el sistema educativo y no sólo uno de los ciclos.

Con respecto a la incorporación de la EDH en los programas de estudio, representantes del MEP confirman que la estrategia descansa en un abordaje transversal. A pesar de esto, se reconoce que esta transversalidad de contenidos tiende a perderse favoreciendo otros contenidos académicos tradicionales o bien depende de los énfasis que cada docente defina o de las capacidades, fortalezas o herramientas que en este campo cada docente posea. De tal forma que, el abordaje de los derechos humanos no

logra tener el sentido y la relevancia adecuada para alcanzar resultados transformadores en estudiantes y docentes en términos de la información, reconocimiento y respeto de los derechos humanos en el ámbito escolar y fuera de este.

En el espacio llamado "extracurricular" es decir, todos los proyectos que no están integrados en los programas de estudio pero que el MEP promueve y ejecuta desde la Dirección de Vida Estudiantil del Viceministerio Académico, es donde se encuentra mayoritariamente un trabajo que promueve la participación de estudiantes y docentes en la construcción de relaciones respetuosas, no discriminatorias, y es en los espacios que promueven estos programas en donde se han identificado mayores oportunidades para la EDH.

En la Dirección de Vida Estudiantil se han diseñado propuestas y programas de alta calidad técnica complementados con el diseño de material didáctico y herramientas metodológicas para ser trabajados en los centros educativos del país. Sin embargo, en algunos de los programas no se logra identificar el enfoque de derechos humanos a pesar de garantizar la participación de los estudiantes, por ejemplo: cuando el Festival Estudiantil de las Artes - actividad que se organiza desde la Dirección de Vida Estudiantil- se premian obras de teatro que continúan promoviendo situaciones de discriminación hacia algunas poblaciones vulnerabilizadas, de manera que se avanza en la vivencia de las personas adolescentes para la participación y la creación artística, pero no se avanza en EDH. Otra de las situaciones encontradas evidencia logros en acciones orientadas a garantizar la participación de estudiantes en los procesos políticos estudiantiles de forma más inclusiva, actualmente se ha reformado el reglamento y cualquier estudiante, independientemente de sus calificaciones, puede participar como candidato o candidata en los diferentes puestos de los gobiernos estudiantiles.

Como se identificara en la consulta de la Red de EDH, en muchas ocasiones se tiene que lo mal llamado "extracurricular" es visto como secundario, como pérdida de tiempo. Esto se ha logrado constatar en las coordinaciones con la Dirección de Vida Estudiantil, ya que los esfuerzos promovidos desde esta Dirección, siguen siendo relegados en relación a los que sí tienen calificación; son asumidos por estudiantes, padres y madres de familia, y hasta por la misma institución educativa, como acciones secundarias, prevaleciendo el énfasis en las materias académicas que sí tienen un puntaje, y por las cuales se rinde una acreditación en la nota final; no así por participar en Olimpiadas Estudiantiles, en el Festival Estudiantil de las Artes, entre otras.

Adicionalmente, algunas iniciativas se han desarrollado como planes piloto, no alcanzando la totalidad de la población estudiantil, sino solo algunos centros educativos como por ejemplo el Programa Aprendiendo a Convivir y el Programa de Afectividad y Sexualidad Integral así como la Iniciativa de Centros inclusivos. Estas acciones se sostienen en comisiones a lo interno de los centros educativos, quienes asumen el encargo como un trabajo adicional, por sobre el cual se les evalúa y se evalúa a sus estudiantes. El personal desde oficinas centrales del MEP a cargo de dar seguimiento a estas iniciativas, es muy reducido, lo cual limita no solamente el acompañamiento, sino la sistematización de buenas prácticas desde el Ministerio.

De tal forma que, siendo estas iniciativas las más cercanas a generar espacios para educar en derechos humanos, se recomienda que el Ministerio de Educación continúe incidiendo para que se incorporen como parte fundamental en la educación, los planes y proyectos que se elaboran desde la Dirección de Vida Estudiantil u otros espacios. Es urgente un esfuerzo por sistematizar e institucionalizar las buenas prácticas desarrolladas a través del tiempo.

La estrategia de "cascada", que ha sido empleada para difundir información desde las oficinas centrales, a las direcciones de los departamentos y de allí a las oficinas regionales y luego a directores y directoras para llegar al personal docente de los centros educativos para la capacitación e información en materia de protocolos, directrices y compromisos para mejorar la calidad en la educación, ha demostrado en

la mayor parte de los casos, que esta información no llega al final de la "cascada" o llega de manera parcial, poniendo en desventaja las regiones alejadas del Gran Área Metropolitana. Ejemplo de este comportamiento se encuentra en el funcionamiento del Programa de Servicio Comunal estudiantil así la implementación de la última reforma reglamentaria al Programa de Gobiernos estudiantiles.

Poder Judicial. En cumplimiento de las Reglas de Brasilia es importante reconocer el esfuerzo realizado por el Poder Judicial por avanzar en el tema de EDH. De tal forma la Escuela Judicial desarrolla una oferta académica dirigida a los y las operadoras judiciales que incorpora la capacitación y apropiación en el uso de los instrumentos internacionales de derechos humanos, así como la normativa interna en materia de derechos humanos. Falta evaluar, sin embargo, si esto se traduce en un efectivo control de convencionalidad por parte de los jueces de la República a través de sus sentencias, y en la formación continua para la incorporación de nuevos estándares internacionales de derechos humanos en los argumentos y decisiones jurisprudenciales.

Tribunal Supremo de Elecciones. En la reforma del 2009 realizada al Código Electoral se establece la responsabilidad del Tribunal Supremo de Elecciones de crear el Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED). Esta instancia abrió, en el 2010, un espacio de acción al TSE dedicado a planificar y ejecutar programas de formación para la ciudadanía y para los partidos políticos, que promuevan el efectivo ejercicio de los derechos políticos y el fortalecimiento de la cultura cívica, atendiendo a la diversidad regional, socio económica y cultural de los y las costarricenses.

El IFED nació con la misión de fomentar la cultura cívica. Niños, niñas y jóvenes de centros educativos públicos se capacitan anualmente en prácticas y valores democráticos a través de talleres impartidos por el Instituto y la Dirección de Vida Estudiantil del Ministerio de Educación Pública que procuran desarrollar destrezas para la convivencia democrática, además de colaborar con la formación de la juventud y la niñez costarricense.

Educación y Derechos Humanos para el avance de las mujeres: INAMU. El Instituto Nacional de las Mujeres ha realizado esfuerzos que se pueden considerar de EDH en tanto buscan generar condiciones para lograr una mayor equidad e igualdad entre hombres y mujeres. El INAMU capacita en derechos políticos de las mujeres donde la iniciativa de la escuela política de las mujeres desarrolla una propuesta curricular diferenciada para distintos sectores de población entre ellos mujeres municipalistas, mujeres afro y mujeres indígenas entre otros. Teniendo como objetivo promover el empoderamiento de las mujeres para fortalecer su participación política en los puestos de toma de decisiones a nivel local, cantonal, regional y nacional, así poder incidir de manera asertiva en las acciones u omisiones del Estado. Con estos colectivos se trabaja generando capacidades para el ejercicio pleno de las potestades ciudadanas que facilite el acceso de las mujeres en puestos de decisión cuyos liderazgos sean además propositivos hacia la equidad y la igualdad. Actualmente esta institución desarrolla actividades para fortalecer las capacidades y competencias de las mujeres de cara a las próximas elecciones municipales.

Esta institución también desarrolla una estrategia de educación de salud sexual y salud reproductiva que ha sido una deuda histórica del Estado costarricense dirigida a la incidencia política por un lado para lograr la transformación del marco normativo que el país requiere en este campo y por otro a reforzar conocimiento e información en la sociedad civil y especialmente dirigido a las mujeres usuarias de los servicios públicos. Con el Ministerio de Educación se trabaja una revisión del currículum oculto en la educación para evidenciar estereotipos y prejuicios de discriminación que limitan la participación de las mujeres en la vida nacional, para esto el INAMU desarrolla material didáctico educativo dirigido tanto a la educación formal como no formal orientado a consolidar una sociedad libre de discriminación contra las mujeres. Específicamente el INAMU trabaja en el Programa Escuela para la igualdad y la equidad, recientemente se han emprendido esfuerzos para revisar los contenidos del Programa de Afectividad y Sexualidad integral con el fin de incorporarle la perspectiva de género.

El Sistema Nacional de Atención y Prevención de la violencia contra las mujeres posee una propuesta educativa que en coordinación con otras instituciones y organizaciones de la sociedad civil contribuye a brindar las herramientas a las mujeres para construir una vida libre de violencia y a las instituciones para propiciar el mejoramiento en la coordinación y el impacto en las acciones desarrolladas.

El INAMU incursiona también en temas de autonomía económica y participación ciudadana con el objeto de erradicar las barreras en el empleo al ser esta una limitación para el goce y disfrute de los derechos humanos de las mujeres. Al igual que los otros espacios los retos son amplios pero es importante y necesario reconocer los esfuerzos realizados.

4.3. Retos, desafíos y aspiraciones en materia de Educación en Derechos Humanos

De la situación actual y de la distancia con la situación deseable, se desprende la necesidad de tomar decisiones para que Costa Rica cuente con una política pública o un plan nacional en Educación en Derechos Humanos, en el cual confluyan los principales actores y se articulen los esfuerzos de la colectividad.

Si bien se apuesta al sistema formal educativo, existe una variedad de aparatos formadores y todos tienen su cuota de responsabilidad para articular esta política de educación de derechos humanos consolidada como Plan Nacional, donde la educación no formal juega un papel muy importante.

El Estado Costarricense ha apostado a la formulación de un intrincado sistema de acciones en EDH, no articuladas, cuyo impacto no ha sido evaluado para poder identificar omisiones, duplicaciones y divergencias, como ha quedado demostrado en la puesta en marcha de la Red de Educación en Derechos Humanos que coordina esta institución.

La Educación en Derechos Humanos se desarrolla en Costa Rica con los esfuerzos diversos y creativos de la Defensoría de los Habitantes, entre otras instituciones públicas, aunque el principal protagonista es el Ministerio de Educación Pública y en general el sector Educación. Instituciones públicas como las aquí mencionadas, también hacen lo propio, sin enumerar la gran cantidad de organizaciones de la sociedad civil que realizan importante esfuerzos sostenidos atreves del tiempo en este campo. Asimismo se cuenta con el aporte de organismos internacionales, de las universidades públicas y privadas.

Si bien cada uno de estos esfuerzos es importante, la educación en derechos humanos exige precisar las responsabilidades que a todos los agentes involucrados compete, cuya aspiración es dotar a la ciudadanía de unas competencias básicas (conocimientos, habilidades y actitudes) para participar activa, responsable y críticamente en los asuntos públicos y hacia este objetivo apunta la Defensoría de los Habitantes.

La Defensoría, en acatamiento de sus funciones, entra en esta doble vía: exige el cumplimiento de acciones en el campo de la educación en derechos humanos y participa de este esfuerzo en forma creativa e innovadora propiciando que todas las intervenciones y acciones institucionales asuman propiedades y características educativas. En esa función la DHR trata de permear en las posiciones que pretenden darle mayor importancia a otros contenidos que favorecer temáticas como los derechos humanos.

Disminuir contenidos de derechos humanos amplía la brecha entre las obligaciones asumidas y la práctica real de la Educación en Derechos Humanos. Desatender las líneas prioritarias de las políticas educativas en esta materia no contribuye a avanzar en los retos y desafíos actuales para contribuir a la consolidación de una sociedad más incluyente y libre de violencia en todas sus formas, respetuosa de las diferencias y garante de oportunidad de justicia y dignidad para todos sus integrantes.

En la actualidad la situación de educación para la paz y los derechos humanos se caracteriza por la existencia de varios escenarios: la creación de redes educativas a favor de la cultura de paz y no violencia, que tienen como objetivo orquestar acciones entre el sector público, sector privado y sociedad civil para una cultura de derechos humanos.

En el caso particular del MEP, para lograr avances sostenibles en el tiempo se requiere mejorar la articulación del trabajo que vienen haciendo los diferentes departamentos en materia de EDH, se conocen esfuerzos pero con poca articulación. Se han encontrado excelentes prácticas educativas en EDH sin embargo hay una seria debilidad en la sistematización de estas experiencias y en las institucionalización de las mismas tomando en cuenta las particularidades regionales o locales. Iniciativas tales como: Escuelas para la igualdad y la equidad, Escuelas amigas de la UNESCO, Escuelas inclusivas, Programa Bandera Azul y otras más que se quedan en el nivel local y no logran visualizarse como buenas prácticas a ser emuladas.

Se hace necesaria la discusión en el país acerca de la diferencia que hay entre garantizar formalmente los derechos y educar en derechos humanos tomando en cuenta los principios de universalidad, integralidad e indivisibilidad de los mismos. Se considera que la mayor parte de los programas del MEP están enfocados en garantizar algunos de los derechos a la población estudiantil, pero hay vacío en hacer educación en derechos humanos y cuál es el conjunto de derechos que les son propios a cada quien por su dignidad humana.

En concordancia con lo anterior, la Observación General N°1 del Comité de los Derechos del Niño, sobre los Propósitos de la Educación (punto 15), señala que *"…La educación en la esfera de los derechos humanos debe facilitar información sobre el contenido de los tratados de derechos humanos, pero los niños también deben aprender lo que son esos derechos observando la aplicación en la práctica de las normas de derechos humanos, ya sea en el hogar, en la escuela o en la comunidad…".* Dicho Comité ha recomendado reiteradamente al Estado Costarricense, tener en cuenta esta observación.

La inclusión de la EDH requiere de un abordaje a nivel estructural en el sistema educativo, ya que atraviesa la formación docente, las políticas educativas, la definición de los contenidos, las metodologías y las estrategias de evaluación. En el campo de la formación docente el reto que tiene el país es la revisión de la oferta educativa de las universidades públicas y privadas que forman docentes, para garantizar de manera clara que los contenidos de la EDH de estos nuevos profesionales, esta nueva formación define especialmente contenidos, metodologías y estrategias y principalmente el perfil de salida del sistema. La Defensoría ya ha hecho un llamado al CONARE y al CONESUP para que velen por la formación en derechos humanos de los estudiantes en docencia.

Otro desafío es que desde el Consejo Superior de Educación se debe establecer la responsabilidad de la incorporación de contenidos de EDH y prácticas institucionales en la oferta educativa. Se requiere evaluar los resultados de la estrategia de inclusión de contenidos vía transversalidad, en tanto no hay evidencia de cumplimiento de los objetivos esperados.

Para construir en este campo la Defensoría impulsa la iniciativa de la Red de Educación en Derechos Humanos que pretende integrar a todos los actores públicos y algunos privados que tienen responsabilidades en este campo, para compartir experiencias, sistematizar las iniciativas emprendidas. Se pretende en este espacio aprovechar esfuerzos, eliminar duplicidades y mejorar los niveles de coordinación, así como también mejorar los resultados, para finalmente evaluar el camino andado y proponer desde el conocimiento los cambios que el país requiere en EDH.



5 Derecho a un recurso efectivo y reparación

5 Derecho a un recurso efectivo y reparación

5.1. Recurso efectivo

En el cumplimiento de las obligaciones generales de garantizar y proteger los derechos humanos,[1] el Estado costarricense está en la obligación de adoptar las medidas internas –jurídicas, políticas, administrativas y culturales-requeridas para la prevención y erradicación de las prácticas que resulten violatorias de los derechos humanos.[2] Cuando esta obligación de prevención no es suficiente y se presentan violaciones, como parte de su obligación de debida diligencia el Estado debe garantizar a todas las personas el acceso a la justicia mediante la creación en el ordenamiento jurídico de recursos judiciales y administrativos capaces de reaccionar frente a estas situaciones y de esta forma evitar que se coloque a las personas en un estado de indefensión. Este derecho, reconocido en el artículo 25.1 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos –Pacto de San José- y en el artículo 2 del Pacto Internacional del Derechos Civiles y Políticos, extiende su vigencia tanto respecto de los derechos contenidos en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos como aquellos que tiene su origen en la norma interna.[3] Prever este sistema de recursos y mecanismos internos es consustancial al concepto mismo de democracia[4] y explica la naturaleza supletoria de la jurisdicción internacional en materia de derechos humanos, en el tanto se reconoce que la obligación primordial de actuar frente a las violaciones de los derechos humanos corresponde a los Estados a partir de su propia institucionalidad.[5]

El conjunto de recursos y mecanismos previstos en la normativa interna y reflejados en la estructura estatal, constituye el Sistema Nacional de Protección de los Derechos Humanos. Como Institución Nacional de Derechos Humanos (INDH) y partiendo del mandato general que tienen estas instituciones con respecto a la protección y promoción de los Derechos Humanos,[6] la Defensoría tiene obligaciones específicas en relación con el correcto funcionamiento de este sistema por lo que debe emitir las recomendaciones necesarias para corregir sus insuficiencias y promover las buenas prácticas.

---

1 La Corte Interamericana en su jurisprudencia ha desarrollado la vinculación del derecho al recurso efectivo previsto en la Convención en el artículo 25 y el derecho al debido proceso del artículo 8, con las obligaciones generales previstas en el artículo 1.1. Al respecto ver Castillo Páez vs. Perú. Fondo. Sentencia del 3 de noviembre de 1997. Párrafo 83 y López Álvarez vs. Honduras. Fondos, reparaciones y costas. Sentencia del 1 de febrero de 2006. Serie C No. 141. Párrafos 126-156

2 Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205. Párrafo 252.

3 Corte IDH. Caso Bayarri Vs. Argentina. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de octubre de 2008.Serie C No. 187 Párrafo 102; Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197. Párrafo 59.

4 Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 131, y Caso Castañeda Gutman Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 183, párr. 78.

5 Comité DESC. Observación General No. 9. Párrafo 4.

6 Artículo 1 de la Ley de la Defensoría de los Habitantes de la República y Principios de París apartados A y D inc. 4.

La obligación del Estado de establecer recursos internos para la protección de los derechos humanos no se agota en su enunciación formal ni en la existencia de las oficinas o instancias administrativas y judiciales para su trámite. Los recursos deben ser adecuados, eficaces e idóneos, elementos cuyo cumplimiento refiere a la capacidad real que estos tengan para tutelar los derechos de las personas y garantizar su restitución y reparación integral.[7] La idoneidad de un recurso exige que estos respondan, por un lado, a la naturaleza del derecho y a las características específicas que éste adquiere con respecto a la persona o grupos de personas que son titulares de este.[8]

El Estado debe valorar también cuáles son las limitaciones u obstáculos que tienen determinados sectores de la población para acceder al ejercicio de estos recursos, como pueden ser la centralización de la instituciones en las zonas urbanas del país o la condición social de las personas como son su escolaridad o capacidad económica, entre otras; con el fin de garantizar que sea la autoridad pública la que se ajuste a las necesidades y características de toda la población y no las personas las que deben responder a las exigencias de la administración. Para ello, la Defensoría de los Habitantes está en la obligación de emitir las recomendaciones requeridas para garantizar que sean las autoridades públicas, ya sean administrativas o judiciales, las que reconozcan el ejercicio de sus funciones como elemento consustancial del derecho a la justicia de las personas y, en consecuencia, adapten su funcionamiento al reconocimiento de este derecho.

En el marco de la diligencia debida que debe tener el Estado en materia de derechos humanos y como una medida positiva que este debe adoptar, los procesos de investigación de las denuncias sobre posibles violaciones a los derechos humanos se constituye en un elemento fundamental para la existencia de un recurso eficaz y efectivo[9]. El derecho al recurso eficaz debe analizarse a la luz de los principios que conforman el derecho al debido proceso. Como parte de este derecho, se debe garantizar que en los procedimientos o trámites administrativos y judiciales se otorgue a la persona o personas denunciantes la posibilidad de participar activamente en el proceso de investigación. Esta participación no debe limitarse al simple hecho de convertirlas en víctimas y como tales, receptoras pasivas del resultado de la investigación, sino que deben ser reconocidas como partícipes activas de la investigación. Sólo de esta forma el proceso de investigación cumplirá su función reparadora, al satisfacer el derecho a la verdad de las personas que han considerado afectadas sus derechos más esenciales, con la consiguiente restitución de su dignidad ante sí mismas y ante la comunidad a la que pertenecen.

La investigación de las denuncias sobre posibles violaciones a los derechos humanos no es un simple requisito formal, sino que se constituye en un deber jurídico propio de las autoridades públicas en el marco del cumplimiento de las obligaciones del Estado de garantizar y proteger los derechos humanos.[10] La Defensoría debe velar por que las investigaciones que realicen las diversas entidades del

---

7 En cuanto al vínculo existente entre el derecho a un recurso sencillo y efectivo y la obligación de reparación integral del daño, el Comité de los Derechos Humanos en su Observación General No. 31 señala en su párrafo 16 *"El párrafo 3 del artículo 2 requiere que los Estados Partes otorguen una reparación a las personas cuyos derechos del Pacto han sido violados. Si no se otorga una reparación a los individuos cuyos derechos del Pacto han sido violados, la obligación de proporcionar un recurso efectivo, que es fundamental para la eficacia del párrafo 3 del artículo 2, no se cumple".*

8 La Corte IDH en casos de la violación de los derechos de propiedad en perjuicio de pueblos indígenas ha señalado como los recursos tradicionales previstos en el ordenamiento civil no responden a la naturaleza colectiva que tiene este derecho para los pueblos ancestrales. Por ello, ha señalado la necesidad de que *"es indispensable que los Estados otorguen una protección efectiva que tome en cuenta sus particularidades, sus características económicas y sociales, así como su situación de especial vulnerabilidad, su derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres". En especial, la Corte ha sostenido que, para garantizar el derecho a la propiedad comunal de los integrantes de los pueblos indígenas, los Estados deben establecer "un recurso efectivo con las garantías de debido proceso […] que les permita reivindicar sus tierras tradicionales"* Caso Comunidad Indígena Yakey Axa vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C, No. 125. Párrafo 96. Caso Pueblo Saramaka vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparación y Costas. Sentencia de 18 de noviembre de 2007. Serie C No. 172. Párrafo 178.

9 Caso Ximenes Lopes, Fondo. Sentencia de 4 de julio de 2006. Serie C, No. 149. Párrafo. 175; Caso de las Masacres de Ituango vs Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2006. Serie C No. 148. Párrafo 287, y Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2006. Serie C No. 140, Párrafo 169.

10 Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras. Fondo. Sentencia 29 de julio de 1988. Serie C, número 4. Párrafos 166, 176 y 177. Caso Fernández Ortega y otros vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparación y Costas. Sentencia de

Estado y las suyas propias, no dependan exclusivamente de las pruebas o diligencias que las personas afectadas puedan aportar a la investigación, sino que deber velar porque exista un impulso de oficio del procedimiento con el objetivo de garantizar la efectividad y eficacia de las acciones del Estado y que no es otra, que la determinación de la verdad de los hechos para lograr una eventual restitución de los derechos y reparación del daño.[11] Igualmente se deben emitir directrices –y en el caso de la Defensoría, recomendaciones- tendientes a la eliminación de las prácticas administrativas que impiden el acceso a los recursos–como pueden ser los horarios en los que se realizan las inspecciones, la solicitud de requisitos innecesarios, la omisión de garantizar la accesibilidad de los recursos a determinados sectores de la población como son los apoyos técnicos y ajustes razonables para las personas con discapacidad o bien, de contar con traductores para las personas indígenas, entre otros- y que tornen infructuoso el proceso de investigación.[12]

Una justicia que tarda no es justicia, la dilación consolida los actos de violación de derechos y afecta la posibilidad de una verdadera reparación del daño. La dilación del Estado en responder a las denuncias de los y las habitantes ante lo que consideran la violación de sus derechos fundamentales, es una realidad cotidiana en el quehacer de la Defensoría. Se debe considerar que la dilación es en sí misma una violación a los derechos humanos, ya que niega la existencia de un recurso efectivo y en consecuencia, coloca a las personas en un estado de indefensión.[13] Frecuentemente la dilación de la administración responde a los criterios a partir de los cuales se distribuye el personal y los recursos materiales desde la administración central, por lo que es importante que la institución investigue sobre las razones de la dilación, con el fin de emitir las recomendaciones correspondientes para su corrección. Las resoluciones de la Defensoría no pueden limitarse a reiterar las justificaciones que la administración argumenta para la dilación, ya que esto implicaría su legitimación.

Una duración prolongada de un procedimiento de investigación no implica en sí misma una dilación. La mora judicial o administrativa no obedece a cuestiones temporales o de duración del procedimiento, sino a criterios objetivos que permiten determinar la razonabilidad del plazo según la complejidad de los hechos que se investiga, la conducta de las partes y la conducta del órgano administrativo o judicial.[14] Estos son elementos externos que interfieren en la efectividad de la actuación del Estado frente a posibles actos de violación de derechos y con respecto a los cuales, la Defensoría debe coadyuvar para su solución. Los procesos de investigación también requieren su tiempo. La Defensoría debe procurar que estos se realicen a la mayor brevedad posible, pero no por eso debe precipitar una resolución cuando existen elementos objetivos que indican la necesidad de una investigación más profunda y cuando omitirla implicaría la ineficacia de la actuación del Estado.

La eficacia de un mecanismo o recurso para garantizar el derecho a la justicia se extiende también a las garantías de ejecutividad de las resoluciones.[15] En los casos que usualmente se conocen en la Defensoría, es frecuente que el problema de acceso a la justicia y principalmente a la justicia administrativa, refiera a situaciones en las cuales la existencia de violaciones a los derechos ya han sido determinadas por las autoridades competentes, pero no se ha dado efectividad a las decisiones administrativas. Esta situación

30 de agosto de 2010. Serie C No. 215. Párrafo 191.

11 En este sentido es importante recordar lo dispuesto en el artículo 297 de la Ley General de la Administración Pública –LGAP- cuando señala con respecto al procedimiento administrativo "*1. La Administración ordenará y practicará todas la diligencias de prueba necesarias para determinar la verdad real de los hechos objeto del trámite, de oficio o a petición de parte*".

12 Corte IDH. Excepciones al Agotamiento de los Recursos Internos (arts. 46.1, 46.2.a y 46.2.b, Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-11/90 del 10 de agosto de 1990. Serie A No. 11, párr. 34. Caso Bamaca Velásquez vs. Guatemala. Fondo. Sentencia de 25 de noviembre de 2000. Serie C No. 10. Párrafo 194.

13 Corte IDH. Caso López Álvarez vs. Honduras. Óp. Cit. Párrafo 128, Caso Valle Jaramillo vs Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2008. Serie C No. 192. Párrafo 154.

14 La Corte IDH ha construido en su jurisprudencia, a partir de los criterios de la Corte Europea de Derechos Humanos, el concepto de plazo razonable contemplado en el artículo 8.1 a partir de la aplicación de estos tres elementos para su determinación. Al respecto ver Caso Valle Jaramillo vs. Colombia. Ibíd. Párrafo 155 y voto concurrente del juez Sergio García Ramírez.

15 Corte IDH. Caso Ricardo Baena y otros vs Panamá. Competencia. Sentencia de 28 de noviembre 2003. Serie C No. 104. Párrafos 73y 79. Caso Acevedo Jaramillo y otros vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparación y Costas. Sentencia de 7 de febrero de 2006. Serie C No. 144. Párrafos 215-220.

es común en los supuestos que refieren a la obligación del Estado de proteger los derechos de las personas frente a las actuaciones de terceros, ajenos al sector público. Cuando esto sucede, se genera por parte del Estado un ambiente de tolerancia frente a las violaciones de derechos humanos y, desde la perspectiva de la efectividad del Sistema Nacional de Protección de Derechos Humanos, una situación de impunidad a favor de determinados sectores. La Defensoría no puede limitar su intervención a la verificación de la emisión de una resolución, sino que esta sólo puede finalizar cuando se confirma la adopción de acciones efectivas por parte de la Administración para su cumplimiento.

La labor de la Defensoría con respecto al Sistema Nacional de Protección de Derechos Humanos, no se limita a la verificación del buen funcionamiento de los recursos y mecanismos nacionales para la protección de derechos, sino que su labor debe constituirse en sí misma en un recurso efectivo. Para ello, la Institución debe evaluar constantemente su funcionamiento y realizar los cambios necesarios en su estructura y procedimientos con el fin de ajustarlos a las necesidades de los y las habitantes.

Frente a las y los habitantes, la Defensoría cumple una doble función. Por un lado, es el ente llamado a la defensa de los derechos de las personas pero a su vez, es una instancia de asesoría para las personas con respecto a las opciones de protección que el Ordenamiento Jurídico dispone a su favor. Esta doble función otorga a la institución un papel distinto con respecto a la pretensión que las personas tienen en relación con su intervención, ya que participa activamente en el proceso de su conformación y, en no en pocas ocasiones, influye con respecto a cuál debe ser la expectativa de las personas con respecto a la actuación institucional. Por ello, no es posible asumir una posición rígida en relación con la pretensión de los y las habitantes, que termine identificando este elemento de la investigación con el concepto judicial de pretensión. Como INDH, la pretensión de las personas es un elemento en construcción entre la Defensoría y los y las habitantes, que debe ajustarse según el conocimiento que estas adquieran sobre su realidad, sus derechos y las posibilidades de protección que les ofrece la legislación nacional.

En los trámites que de forma cotidiana se tramitan en la institución, es común valorar las pretensiones de las personas como supuestos de omisión de respuesta. La omisión de respuesta como violación al derecho de petición y pronta respuesta ante las oficinas estatales, previsto en los artículos 27 de la Constitución Política y reglamentado por el artículo 32 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, como recurso es eficaz únicamente en el supuesto de que la interés de la persona frente al Estado se limita a la obtención de información pública. Esta situación es poco frecuente. En la mayoría de las ocasiones, las personas acuden a la administración porque requieren de esta una actuación o prestación para la satisfacción de sus derechos, incluyendo los requerimientos de protección para la corrección de situaciones que consideran afectan su situación personal y que requieren de la intervención del Estado para cesar sus efectos. La definición del tipo de intervención que realizará la institución debe ser eficaz con respecto a estos derechos de fondo y no en relación con el derecho de petición y pronta respuesta.

En los procesos de admisión de las denuncias debe favorecerse la posibilidad de conocer de estas, evitando la solicitud de requisitos que en la práctica no tienen mayor utilidad que impedir el ingreso de nuevas denuncias. La inadmisibilidad es el acto más gravoso que emite la institución, ya que implícitamente conlleva la aprobación por parte de la Defensoría de la actuación del Estado. También es grave que a determinadas denuncias no se les brinde un procedimiento con mayores garantías en cuanto a su eficacia, como es el supuesto de la omisión de respuesta o su tramitación como consulta; sin que exista posibilidad de un procedimiento de investigación amplio y la garantía del seguimiento. Las situaciones de denuncias recurrentes deben analizarse como problemas estructurales y como tales, derivar en la modificación de las estrategias de intervención, para optar por aquella con mayor capacidad de incidir con respecto a estas.

El ordenamiento jurídico ha reconocido a la Defensoría el acceso a diversas instancias jurisdiccionales para garantizar y proteger los derechos humanos de las personas. La legitimación institucional para la interposición de acciones de inconstitucionalidad o consultas de constitucionalidad, así como para

acudir a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, forman parte de los instrumentos que tiene la Institución para garantizar su eficacia e idoneidad como mecanismo interno de protección. Estas vías permiten la declaración interna de la responsabilidad del Estado, eliminando las disposiciones jurídicas o prácticas estatales que la originan y evitando la reiteración de las violaciones. En el caso de la jurisdicción contenciosa, esta se diferencia de las opciones constitucionales porque es un proceso de pleno conocimiento. Permite la exposición y análisis de situaciones complejas y estructurales, así como la obtención de una resolución que valore el problema de una forma integral. Es también una opción judicial que históricamente ha sido negada a amplios sectores de la población, en especial a grupos en situación de vulnerabilidad que por su condición social no pueden emprender acciones eficaces para solventar las violaciones a sus derechos. Es primordial para la Defensoría garantizar la protección de los derechos o intereses colectivos de estas poblaciones, por lo que debe ejercer efectivamente su legitimidad institucional.

5.2. Ausencia de mecanismos de reparación integral acordes con los principios internacionales de derechos humanos

La reparación integral del daño refiere al contenido real que debe tener el derecho a la justicia como pretensión real de las personas ante el Sistema Nacional de Protección de los Derechos Humanos. No se refiere a la indemnización exclusivamente. Es la adopción de medidas que incluyan no solo a las personas directamente afectadas dentro de un procedimiento o proceso, sino la necesidad de la emisión de resoluciones que tengan la capacidad también de restaurar el derecho a aquellas personas que no han tenido acceso a los recursos.

El principio de reparación integral ha sido desarrollado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su amplia jurisprudencia en el sentido de que es de obligatorio cumplimiento para los Estados Americanos que son parte de la Convención Americana[16] y la cual ha ampliado lo inicialmente establecido en dicho instrumento, pues en el campo de los derechos humanos existe la cláusula de progresividad y prohibición de regresividad en su protección e interpretación favorable o interpretación *pro homine*; asimismo, se ha integrado a este análisis lo desarrollado por la Corte Internacional de Justicia, según la cual, *"toda violación a una obligación internacional que haya producido un daño comporta el deber de repararlo adecuadamente".* Lo que implica el restablecimiento de la situación anterior, cuando sea posible, la reparación de las consecuencias, la indemnización y un conjunto de medidas que permitan "borrar" o restituir el daño causado y las medidas que buscan evitar su repetición.

Actualmente, la Resolución 60/147 de la ONU[17] constituye el instrumento internacional dentro del sistema universal de protección de derechos humanos de mayor idoneidad en materia del principio de

16 *"Artículo 63: Cuando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en esta Convención, la Corte dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada".*

17 Destacan los siguientes principios: 18. Conforme al derecho interno y al derecho internacional, y teniendo en cuenta las circunstancias de cada caso, se debería dar a las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario, de forma apropiada y proporcional a la gravedad de la violación y a las circunstancias de cada caso, una reparación plena y efectiva, según se indica en los principios 19 a 23, en las formas siguientes: restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición. 19. La *restitución*, siempre que sea posible, ha de devolver a la víctima a la situación anterior a la violación manifiesta de las normas internacionales de derechos humanos o la violación grave del derecho internacional humanitario. La restitución comprende, según corresponda, el restablecimiento de la libertad, el disfrute de los derechos humanos, la identidad, la vida familiar y la ciudadanía, el regreso a su lugar de residencia, la reintegración en su empleo y la devolución de sus bienes. 20. La *indemnización* ha de concederse, de forma apropiada y proporcional a la gravedad de la violación y a las circunstancias de cada caso, por todos los perjuicios económicamente evaluables que sean consecuencia de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos o de violaciones graves del derecho internacional humanitario, tales como los siguientes: *a*) El daño físico o mental; *b*) La pérdida de oportunidades, en particular las de empleo, educación y prestaciones sociales; *c*) Los daños materiales y la pérdida de ingresos, incluido el lucro cesante; *d*) Los perjuicios morales; *e*) Los gastos de asistencia jurídica o de expertos, medicamentos y servicios médicos y servicios psicológicos y sociales.

reparación integral, pues fue creado por la Asamblea General de la ONU con el fin de establecer los principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones.

En Costa Rica, la situación que en la actualidad enfrentan los afectados por el Nemagón, constituye un claro ejemplo en el que el Estado no ha establecido mecanismos de reparación acordes con los principios regulados en instrumentos y principios de derechos humanos. Durante las décadas de los sesentas y ochentas en las plantaciones bananeras nacionales, se utilizó en las labores agrícolas un nematicida denominado DBCP, conocido popularmente como Nemagón, cuya entrada y uso por parte del Estado fue autorizado, ello y a pesar de las advertencias que a nivel internacional fueron emitidas por el uso y exposición a dicho químico, debido a las graves consecuencias en la salud a los afectados tanto física como psicológica; siendo el efecto más grave y frecuente, la esterilidad en los varones y en el caso de los hijos cuyos padres fueron expuestos a dicho químico, resultaron con ciertas discapacidades físicas y en sus eventos más graves, presentaron deformidades.

En el año 2001 se aprobó la Ley N° 8130, Ley de determinación de beneficios sociales y económicos para la población afectada por el "DBPC", en el que se dispuso como obligación del Estado, indemnizar a los afectados que comprueben haber sufrido un daño físico y/o moral objetivo, como consecuencia del empleo de dicho producto. Dicha Ley en su artículo 3 dispuso la posibilidad de que los afectados indirectos (cónyuges, hijos, compañeros) de las personas afectadas de alguna manera por el uso del Nemagón, pudieran reclamar para sí mismos una indemnización a causa del daño moral sufrido.

Así las cosas, mediante el Decreto Ejecutivo Nº 28530-MTSS del 02 de marzo de 2000, se creó la Unidad Ejecutora Técnica, a la cual le corresponde atender las solicitudes de las personas perjudicadas con el uso del Nemagón, cuyo decreto fue posteriormente reformado mediante el Decreto Ejecutivo Nº 31123-MTSS del 03 de marzo de 2003, disponiéndose que dicha unidad contaría con el apoyo de una Oficina Operativa que dependiera administrativamente del Instituto Nacional de Seguros (INS), la cual se denominó "Oficina Operativa de Afectados por el Nemagón".

---

21. La *rehabilitación* ha de incluir la atención médica y psicológica, así como servicios jurídicos y sociales. 22. La *satisfacción* ha de incluir, cuando sea pertinente y procedente, la totalidad o parte de las medidas siguientes: *a*) Medidas eficaces para conseguir que no continúen las violaciones; *b*) La verificación de los hechos y la revelación pública y completa de la verdad, en la medida en que esa revelación no provoque más daños o amenace la seguridad y los intereses de la víctima, de sus familiares, de los testigos o de personas que han intervenido para ayudar a la víctima o impedir que se produzcan nuevas violaciones; *c*) La búsqueda de las personas desaparecidas, de las identidades de los niños secuestrados y de los cadáveres de las personas asesinadas, y la ayuda para recuperarlos, identificarlos y volver a inhumarlos según el deseo explícito o presunto de la víctima o las prácticas culturales de su familia y comunidad; *d*) Una declaración oficial o decisión judicial que restablezca la dignidad, la reputación y los derechos de la víctima y de las personas estrechamente vinculadas a ella; *e*) Una disculpa pública que incluya el reconocimiento de los hechos y la aceptación de responsabilidades; *f*) La aplicación de sanciones judiciales o administrativas a los responsables de las violaciones; *g*) Conmemoraciones y homenajes a las víctimas; *h*) La inclusión de una exposición precisa de las violaciones ocurridas en la enseñanza de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario, así como en el material didáctico a todos los niveles. 23. Las *garantías de no repetición* han de incluir, según proceda, la totalidad o parte de las medidas siguientes, que también contribuirán a la prevención: *a*) El ejercicio de un control efectivo por las autoridades civiles sobre las fuerzas armadas y de seguridad; *b*) La garantía de que todos los procedimientos civiles y militares se ajustan a las normas internacionales relativas a las garantías procesales, la equidad y la imparcialidad; *c*) El fortalecimiento de la independencia del poder judicial; *d*) La protección de los profesionales del derecho, la salud y la asistencia sanitaria, la información y otros sectores conexos, así como de los defensores de los derechos humanos; *e*) La educación, de modo prioritario y permanente, de todos los sectores de la sociedad respecto de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario y la capacitación en esta materia de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, así como de las fuerzas armadas y de seguridad; *f*) La promoción de la observancia de los códigos de conducta y de las normas éticas, en particular las normas internacionales, por los funcionarios públicos, inclusive el personal de las fuerzas de seguridad, los establecimientos penitenciarios, los medios de información, el personal de servicios médicos, psicológicos, sociales y de las fuerzas armadas, además del personal de empresas comerciales; *g*) La promoción de mecanismos destinados a prevenir, vigilar y resolver los conflictos sociales; *h*) La revisión y reforma de las leyes que contribuyan a las violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y a las violaciones graves del derecho humanitario o las permitan.

En ese contexto histórico y normativo, en el año 2008 la Defensoría de los Habitantes recibió una denuncia de una habitante quien habría acudido a la Oficina Operativa de Afectados por el Nemagón a presentar una solicitud de indemnización ante dicha dependencia; empero, la misma no había sido resuelta. Posteriormente esta Institución recibió en los años 2012 y 2013, otras denuncias[18] realizadas por habitantes que alegaban la afectación indirecta por el uso del Nemagón, quienes igualmente reclamaban la inacción y desidia estatal, en relación con la omisa realización de acciones y procesos que culminen en el otorgamiento de las eventuales indemnizaciones al amparo de la Ley N° 8130.

Del transcurso de tales investigaciones, la Defensoría dio cuenta de información difusa respecto a la identificación e individualización de las específicas responsabilidades, cuyo origen fue finalmente identificado en la falta de una reglamentación a la Ley N° 8130, instrumento legal con el cual según se indicó, vendría a establecer los trámites y exámenes a los cuales deben de someterse los afectados, así como la metodología para efectuar los cálculos de valoración e identificación de los funcionarios responsables de cada uno de los procesos.

De tal suerte que, luego de trece años después de dictada la Ley N° 8130, y pese al tiempo transcurrido, no se había promulgado la reglamentación correspondiente por medio de la cual se regulara el trámite a seguir para atender las solicitudes de indemnización planteadas por los afectados indirectos a causa del uso del Nemagón; circunstancia que para la Defensoría resultó inadmisible y abiertamente violatoria de los derechos fundamentales de los casi doce mil afectados indirectos por el uso de dicho plaguicida, en tanto dicho plazo transcurrió sin que a la fecha se tuviera la regulación reglamentaria correspondiente, ante lo cual, hubo un irracional exceso de tiempo que contravenía todo parámetro constitucional de razonabilidad; asimismo, se incumplía groseramente el principio de responsabilidad del Estado y el principio de justicia pronta y cumplida.

Así pues, ante ello y en defensa de esa vulnerable población, la Defensoría de los Habitantes tomó la determinación de interponer un Recurso de Amparo en favor de dichos habitantes, que se tramitó bajo el expediente N° 14-004272-0007-CO y cuyo resultado se obtuvo con el voto N° 2014-015018[19] de las nueve horas cinco minutos del doce de setiembre de dos mil catorce.

De conformidad con la orden emanada por parte de la Sala Constitucional, el Poder Ejecutivo tenía un plazo de dos meses para promulgar el reglamento a la Ley N° 8130, acción que se dio con el dictado del Decreto Ejecutivo N° 38737 denominado "Determinación de Beneficios Sociales y Económicos para la Población Afectada por el DBCP", publicado en La Gaceta N°231 del 1 de diciembre de 2014.

Para la Defensoría si bien la promulgación del Decreto indicado constituye un avance importante en el reconocimiento de derechos de la población directa e indirecta afectada por el Nemagón, habida cuenta de que se tiene el instrumento que posibilitaría a las instancias administrativas gestionar y tramitar la larga lista de solicitudes pendientes que no han sido resueltas y que llegan a alcanzar aproximadamente los doce mil casos; lo cierto es que el Decreto por sí mismo no vendrá a mejorar los problemas de dilación excesiva que evidencia el trámite de reconocimiento indemnizatorio a las personas afectadas y, en tal sentido, todo pareciera indicar que al no existir disposiciones concretas que mejoren la capacidad resolutiva de las oficinas responsables, las personas seguirán viendo lesionado sus derechos ante la falta de una pronta y justa resolución, tal y como lo consagra el numeral 41 de la Constitución Política.

18 Las denuncias abiertas sobre el tema se tramitaron bajo los siguientes números de expedientes: 17635-2008-SI, 95267-2012-SI, 115960-2012-SI y 141578-2013-SI.

19 *"Se declara con lugar el recurso. Se le ordena Luis Guillermo Solís Rivera y a Victor Morales Mora, respectivamente, en su condición de Presidente de la República y Ministro de Trabajo y Seguridad Social, o a quienes ocupen los cargos, que dentro del plazo improrrogable de dos meses a partir de la notificación de esta sentencia dicte e publique el Reglamento a la Ley No. 8130. Lo anterior bajo apercibimiento de las consecuencias penales que se desprenden por la desobediencia a las órdenes dictadas por esta Jurisdicción. Se condena al Estado al pago de costas, daños y perjuicios, los que se liquidarán en ejecución de sentencia de lo contencioso administrativo. Notifíquese esta sentencia a Luis Guillermo Solís Rivera y a Víctor Morales Mora, respectivamente, en su condición de Presidente de la República y Ministro de Trabajo y Seguridad Social, o a quienes ocupen los cargos, en forma personal."*

Además de los problemas prácticos que representa superar toda la tramitología administrativa que imponen la ley y los reglamentos, a ello se debe sumar que en caso de proceder la tan ansiada indemnización, esta llega de forma tardía, extemporánea y sin contemplar los excesivos plazos que el Estado ha tenido a su disposición para resolver un problema que en su génesis fue generado por una inacción propia y por una falta al deber de cuido; en tal sentido, la situación de vulneración en que se encuentra esta población, no se supera con el simplismo de aceptar que el accionar del Estado debe llegar hasta la emisión de la normativa reglamentaria, accionar que como ya se indicó tuvo que ser forzado ante las instancias jurisdiccionales; por el contrario, parte del reconocimiento efectivo de los derechos de esta población, se podrá materializar en el tanto se tomen las medidas necesarias que posibiliten que los afectados tengan una pronta resolución y un efectivo reconocimiento a sus derechos lesionados, tanto física como psicológicamente.

Por otra parte, en la normativa actual no se incluyen medidas de rehabilitación para las personas que fueron afectadas física y psicológicamente; en ese sentido, el Estado centra su atención únicamente a un resarcimiento económico básico y que en algunos casos resulta ser un mero simbolismo y deja de lado el reconocimiento de daños morales que deben ser reparados desde la perspectiva de la atención a la persona en donde se incorporen sus afecciones físicas y mentales.

Finalmente, en lo que respecta a la garantía de no repetición, esta Defensoría tiene dudas en cuanto a que Costa Rica haya implementado de manera efectiva mecanismos de prevención y de control en lo que corresponde a la fiscalización de químicos altamente peligrosos para la salud de las personas, no solo en lo que respecta a la importación del producto, sino también por la falta de controles en el campo de la salud ocupacional y que hace dudar sobre las medidas de seguridad que se deben garantizar a los trabajadores y en el accionar del Ministerio de Trabajo en dicho campo de carácter preventivo.



6 Generación de indicadores de Derechos Humanos en Costa Rica

6 Generación de indicadores de Derechos Humanos en Costa Rica

El avance hacia el pleno goce y disfrute de los derechos humanos requiere de mecanismos de valoración de ese progreso. En efecto, los derechos humanos no se cumplen con su mera incorporación en la legislación nacional, tampoco son un asunto de mera retórica, sino que su goce debe poderse evaluar a partir de las obligaciones básicas del Estado de respetar, proteger y garantizar el disfrute de esos derechos, con el fin de asegurar que se convierten en una realidad concreta en la vida de las y los habitantes de la República.

En su condición de mecanismo nacional de vigilancia de los derechos humanos, la Defensoría de los Habitantes hace eco de los llamados internacionales para adoptar indicadores como una herramienta técnica suplidora de datos que evidencian el nivel de disfrute o vulneración de los derechos y libertades de las personas, especialmente de las más vulnerables.

Múltiples órganos de vigilancia, nacionales e internacionales, han adoptado y desarrollado indicadores de derechos humanos. *"El uso de indicadores y estadísticas no es ni ajeno ni nuevo en el sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas. Los mecanismos de vigilancia de los derechos humanos, como los órganos creados en virtud de tratados, los procedimientos especiales y sus titulares de mandatos y el examen periódico universal, hacen referencia y utilizan una amplia gama de indicadores, incluidos indicadores estadísticos".*[1]

En el ámbito internacional, los indicadores en derechos humanos son frecuentemente empleados en el seguimiento del cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por el Estado Parte, mediante la cuantificación de los esfuerzos por cumplirlos y la medición del impacto sobre las personas. Mediante los exámenes periódicos universales rendidos por los Estados Parte, los comités o mecanismos de seguimiento garantes de la aplicación de los convenios internacionales actualmente exigen la utilización de datos estadísticos que den cuenta de la realidad de los países.

Las INDH tampoco son ajenas a la utilización de indicadores de derechos humanos. Precisamente, la Defensoría de los Habitantes participa actualmente en un proyecto de formulación de indicadores iberoamericanos con la participación de todas las instituciones homólogas en la región.

A nivel local, los indicadores constituyen la base a partir de la cual se deben formular los planes nacionales de desarrollo, políticas públicas, procesos presupuestarios y de planificación y, en última instancia, en insumos para la toma ordinaria de decisiones por parte de las autoridades estatales. Mediante su utilización, es posible la incorporación de los derechos humanos en la gestión pública mediante la aplicación de enfoques basados en derechos humanos, como es el caso del principio de igualdad y la transversalización de género en la administración pública.

1 Guía para la medición y la aplicación de indicadores de derechos humanos (publicación de la Naciones Unidas HR/PUB/12/5, 2012), pág. 28.

La vigilancia de los derechos fundamentales no es una tarea aislada sino que se alimenta de otras fuentes o mecanismos de monitoreo existentes en el plano tanto nacional como internacional. Esta Defensoría parte de ellos aportando la lectura en derechos humanos necesaria, con base en indicadores que den cuenta tanto de los promedios, tasas y tendencias de la o las poblaciones bajo estudio como de la información particular del caso individual, evidenciando en última instancia al ser humano como la persona sujeta de derechos frente al Estado.

La versatilidad en la aplicación de las estadísticas radica en que éstas permiten visibilizar *el estado de la cuestión* del objeto bajo estudio, analizar las situaciones que demandan solución y las dificultades que deben ser superadas, convirtiéndose en el diagnóstico inicial para la definición de objetivos, la articulación de líneas estratégicas, la posterior ejecución, seguimiento y monitoreo de las acciones y la evaluación final de su impacto.

Existen consideraciones técnicas de orden estadístico necesarias en la selección de todo indicador, sin embargo en materia de indicadores destinados a las evaluaciones de cumplimiento de derechos fundamentales estos deben ser simples, oportunos, fiables, contar con una metodología verificable y ser solo los necesarios.

Por último, la sistematización de los datos debe ser susceptible de desglose por motivos prohibidos de discriminación y por grupos de población en condición de vulnerabilidad, de conformidad con las normas de derechos humanos y las de estadística internacional.

Para el presente informe, se avanzó en una revisión de las estadísticas existentes en materia de género y recomendaciones necesarias a las instituciones para avanzar hacia indicadores de derechos humanos en la materia.

La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH) desarrolló un sistema metodológico de medición a través de indicadores de derechos humanos que sirven de herramienta para evaluar la implementación de los esfuerzos de cada Estado en esta materia[2]. El reto que la Defensoría se ha propuesto es poner en práctica un sistema de indicadores de derechos humanos tomando como referencia la metodología elaborada por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH).

El presente apartado incluido en este informe anual de la Defensoría de los Habitantes tiene como objetivo presentar y describir el modelo de evaluación que estará utilizando esta institución para medir el grado de cumplimiento y avance del Estado costarricense en materia de derechos humanos por medio del sistema de indicadores de derechos humanos, el cual se explica y detalla en los siguientes párrafos de este apartado. Es importante indicar que este proyecto requiere de la coordinación de la Defensoría de los Habitantes con diferentes instituciones del Estado generadoras de las fuentes de información, así como de organizaciones no gubernamentales que están realizando esfuerzos en este mismo sentido y que permitirán complementar este trabajo para beneficio del país.

Un proyecto de esta magnitud requiere de un esfuerzo coordinado y consensuado, cuyo impacto se va a ir viendo en el mediano y largo plazo.

2 Guía para la medición y la aplicación de indicadores de derechos humanos (publicación de la Naciones Unidas HR/PUB/12/5, 2012), pág. 6.

6.1. Marco conceptual del Sistema de indicadores de derechos humanos de las Naciones Unidas Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos

a. Definición de indicadores de derechos humanos

Los indicadores de derechos humanos deben permitir cumplir cuatro objetivos:[3]

- Verificar si los Estados respetan, protegen y realizan los derechos
- Velar por el cumplimiento de los principios fundamentales de derechos humanos de no discriminación, progresividad, participación y recursos efectivos para su exigibilidad.
- Determinar los actores no estatales decisivos, destacando qué otros actores influyen en la realización de los derechos y poniendo de relieve en qué consiste esa influencia.
- Determinar los actores no estatales decisivos, destacando que otros actores influyen en la realización de los derechos humanos y poniendo de relieve en qué consiste esa influencia.

b. Tipos de indicadores

La Defensoría de los Habitantes como ya se indicó antes utilizará como base conceptual la metodología propuesta por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, que comprende los siguientes mecanismos de medición en materia de derechos humanos:

- el compromiso del Estado de dar cumplimiento a las normas de derechos humanos;
- los esfuerzos emprendidos por el Estado para cumplir sus obligaciones de derechos humanos,
- los resultados de las iniciativas emprendidas por el Estado a lo largo del tiempo.

Lo anterior se ha concretado en la configuración de indicadores de tres tipos: estructurales, de proceso y de resultado.

Indicadores

Indicadores estructurales: De acuerdo con la metodología del Alto Comisionado, "los indicadores estructurales reflejan la ratificación y adopción de instrumentos jurídicos y la existencia de mecanismos institucionales básicos que se consideran necesarios para facilitar la realización de un derecho humano. […] Los indicadores estructurales deben, ante todo, centrarse en la naturaleza de las leyes nacionales aplicables al derecho de que se trate –es decir, indicar si han incorporado las normas internacionales– y en los mecanismos institucionales que promueven y protegen las normas. Los indicadores estructurales deben también reflejar las políticas y las estrategias del Estado pertinentes a ese derecho[4].

En resumen, los indicadores estructurales están diseñados para captar y reflejar la incorporación de las normas internacionales de derechos humanos en el derecho interno y en la configuración básica de institucionalidad nacional.

Indicadores de Proceso: Los indicadores de proceso se relacionan con los instrumentos de políticas públicas entendidas como planes, programas y acciones concretas que un Estado está dispuesto a adoptar para materializar su compromiso de alcanzar los resultados que corresponden a la realización de un determinado derecho humano. Los indicadores de proceso permiten evaluar mejor la forma en que el Estado costarricense cumple sus obligaciones. En Costa Rica, esto se traduce en evaluar todos aquellos programas que se establecen para la protección de un derecho particular, por ejemplo el Programa CEN-

3 Informe sobre Desarrollo Humano 2000 PNUD, pág. 92.
4 Informe sobre los indicadores para la promoción y monitoreo del ejercicio de los derechos humanos HRI/MC/2008/3, 2008, pág. 11.

CINAI y su impacto en el derecho a la alimentación adecuada a partir de su atributo de nutrición, o bien el impacto de programa de becas FONABE en el derecho a la Educación según su atributo de acceso a la educación primaria y secundaria.

Indicadores de Resultado: Estos indicadores son los que describen los logros, individuales y colectivos, que reflejan el grado de realización de un derecho humano en un determinado contexto. Este es un indicador de evolución lenta, menos sensible a los cambios momentáneos que un indicador de proceso, puesto que refleja los efectos acumulados de diversos procesos subyacentes. Por ejemplo, la tasa de alfabetización de personas de 15 años y más de edad podría depender del acceso y retención de alumnos y alumnas por parte del sistema educativo costarricense, que es el reflejo de un conjunto de procesos.

Existe cierta similitud entre los indicadores de proceso y los de resultado, pues todo proceso puede medirse desde el punto de vista de los insumos o bien de los productos o resultados que genera. Así pues, en el caso de un proceso de inmunización de niños/as los indicadores pueden medir los recursos o gastos públicos destinados a los programas de controles pre natales, mientras que un indicador de resultado podría ser la cobertura de dicha atención.

La indivisibilidad, interdependencia e interrelación de los derechos humanos, la elaboración de indicadores sea más compleja, pues la superposición implica que, al trabajar cada derecho y sus atributos por separado, en algunos casos sean relevantes los mismos indicadores para distintos derechos. Dado que cada uno es reconocido independientemente, se debe optar por mantener cada derecho y sus indicadores por separado, entendiendo su interrelación. Esto implica que algunos de los indicadores que se propongan sean utilizados para dos o más atributos, es decir son indicadores transversales.

Existen varios indicadores disponibles y que son recomendados por el ACNUDH, sin embargo, la creación de indicadores nuevos, sobre todo los relativos al proceso, requieren la colaboración de las instituciones del Estado. Además, muchos de los disponibles no están desagregados, incluso por cuestiones elementales como el sexo o la edad, y menos por grupo étnico, origen social, estado civil o criterios de discriminación internacionalmente prohibidos.

A pesar de que se ha tomado como base la metodología del ACNUDH también se han incorporado algunos otros elementos que hacen de sistema de indicadores que utilizará esta Defensoría una herramienta más compleja y completa.

La metodología propuesta, a la luz de la del ACNUDH establece 14 derechos con sus respectivos atributos de los cuales se derivaran en indicadores.

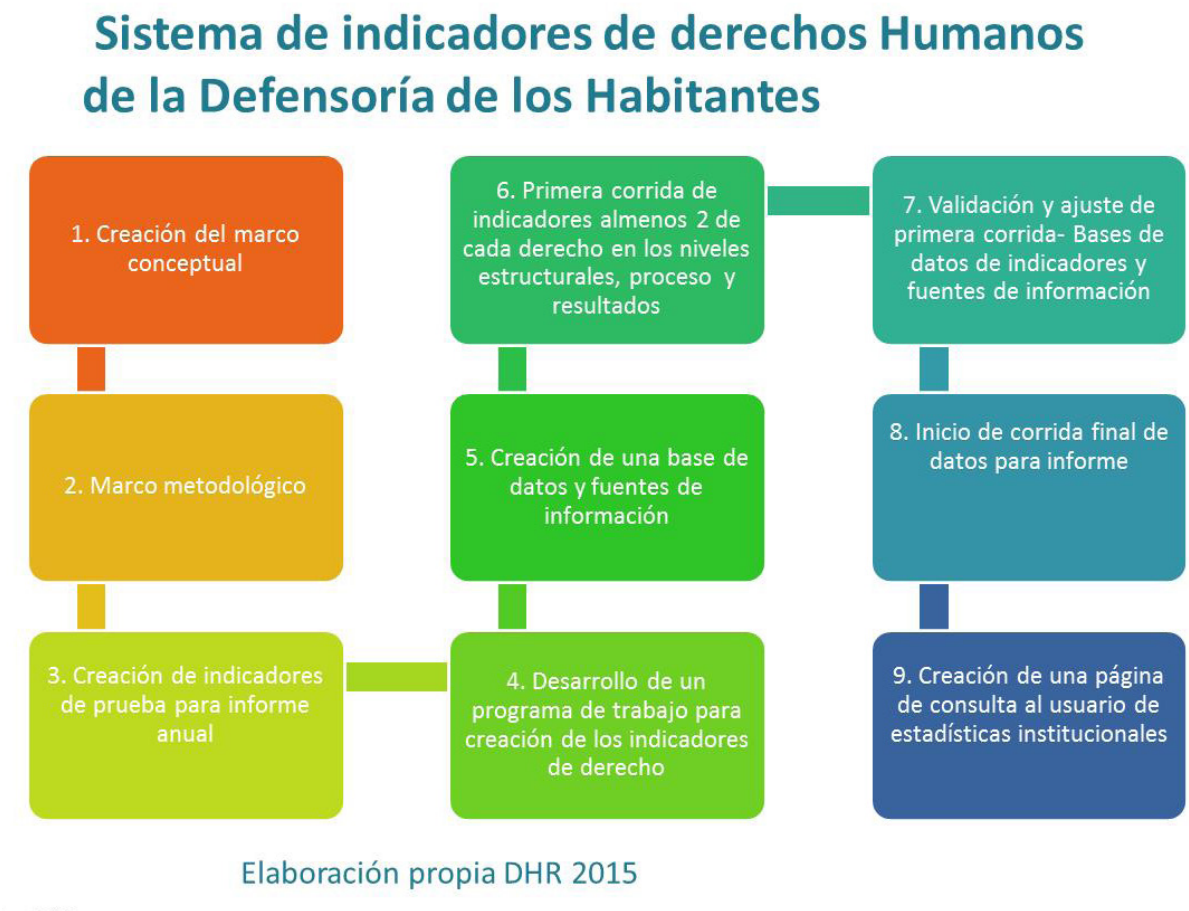
Tabla 1. Tipología de los 14 derechos humanos definidos por ACNUDH

Elaboración propia DHR	TIPOLOGÍAS DE DERECHOS HUMANOS ACNUDH	
Derechos Humanos indentificados en la guía de la ONU	**Atributos de los derechos Humanos**	
1. Indicadores sobre el derecho a la libertad y seguridad de la persona	*Arresto y detención basados en cargos penales*	
	Privación administrativa de la libertad	
	Revisión efectiva por un tribunal	
	Seguridad frente a delitos y abusos por parte de agentes del orden	
2. Indicadores sobre el derecho a una alimentación adecuada	*Nutrición*	
	Inocuidad de los alimentos y protección al consumidor	
	Disponibilidad de alimentos	
	Accesibilidad de los alimentos	
3. Indicadores sobre el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental	*Salud Sexual y reproductiva*	
	Mortalidad Infantil y atención sanitaria	
	Entorno natural y ocupacional	
	Prevención, tratamiento y control de las enfermedades	
	Accesibilidad a centros de salud y medicamentos esenciales	
4. Indicadores sobre el derecho a no ser sometido a tortura o a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes	*Integridad física y mental de las personas detenidas o recluidas*	
	Condiciones de detención	
	Uso de la fuerza por funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, fuera de la detención	
	Violencia comunitaria y doméstica	
5. Indicadores sobre el derecho a participar en los asuntos públicos	*Ejercicio de poderes legislativos, ejecutivos y administrativos*	
	Sufragio universal e ilegal	
	Acceso a cargos públicos	
6. Indicadores sobre el derecho a la educación	*Educación primaria universal*	
	Acceso a la educación secundaria y superior	
	Planes de estudios y recursos educativos	
	Oportunidad y libertad educacional	
7. Indicadores sobre el derecho a una vivienda adecuada	*Habitalidad*	
	Acceso a servicios	
	Asequibilidad de la vivienda	
	Seguridad de la tenencia	
8. Indicadores sobre el derecho al trabajo	*Acceso a un trabajo decente y productivo*	
	Condiciones de trabajo justas y seguras	
	Formación, mejora de competencias y desarrollo profesional	
	Protección frente al trabajo forzoso y el desempleo	
9. Indicadores sobre el derecho a la seguridad social	*Seguridad de ingresos para los trabajadores*	
	Acceso asequible a la atención de salud	
	Apoyo a la familia, los niños y los adultos dependientes	
	Plan de asistencia social con fines concretos	
10. Indicadores sobre el derecho a la libertad de opinión y de expresión	*Libertad de opinión y para difundir información*	
	Acceso a la información	
	Deberes y responsabilidades especiales	
11. Indicadores sobre el derecho a un juicio justo	*Acceso e igualdad ante cortes y tribunales*	
	Audiencia pública por tribunales competentes e independientes	
	Presunción de inocencia y garantías en la determinación de los cargos penale	
	Protección especial para los niños	
	Revisión por un tribunal superior	
12. Indicadores sobre la violencia contra la mujer	*Salud Sexual y reproductiva y prácticas tradicionales nocivas*	
	Violencia doméstica	
	Violencia en el trabajo, trabajo forzoso y trata	
	Violencia comunitaria y abuso por agentes del público	
	Violencia situaciones de conflicto, post conflicto y de emergencia	
13. Indicadores ilustrativos sobre el derecho a la no discriminación y a la igualdad	*Igualdad ante la ley de protección de la persona*	
	Discriminación directa o indirecta por agentes públicos y privados que anulan u obstaculizan: el acceso a un nivel de vida adecuado, a las salud y a la educación	
	Discriminación directa o indirecta por agentes públicos y privados que anulan u obstaculizan: la igualdad de oportunidades para ganarse la vida	
	Medidas especiales, inlcuso para participar en la adopción de decisiones	
14. Indicadores ilustrativos sobre el derecho a la vida	*Privación arbitraria de la vida*	
	Desaparición de personas	
	Salud y nutrición	
	Pena de muerte	

6.2. Implementación de indicadores en la Defensoría de los Habitantes

La implementación de sistema de indicadores de derechos humanos es un proceso continuo y de largo plazo que inicia con la definición del marco conceptual, pruebas y validaciones para concluir con las diferentes corridas de datos para el respectivo análisis, tal y como se muestra en la siguiente figura.

Figura 1. Etapas para la implementación de indicadores



Elaboración propia DHR 2015

6.3. Indicadores y género

Para el presente informe anual, se decidió explorar y poner en prueba la metodología planteada a través del esboce de indicadores relacionados con igualdad de género, un área en el que la DHR ya venía trabajando, en conjunto con el INAMU.

Antecedentes. La Defensoría de los Habitantes inicia en el año 2011 con un proceso de denuncia sobre la necesidad de la recolección y sistematización de datos estadísticos en materia de derechos humanos de las mujeres[5] al indicar que su registro y análisis posibilitan a la administración la toma de decisiones informadas y el diseño de política pública idónea que incidan de manera efectiva en la vida de las mujeres.

5 Informe Final N° 10356-2011-DHR de fecha 1° de septiembre del 2011.

En esa ocasión, esta sede reconoció como exitosas las iniciativas del Poder Judicial en el registro de datos estadísticos a la vez que recomendó continuar en el proceso de recopilación y sistematización de la información, de manera que sea posible contar con una base de datos fidedigna y actualizada.

No obstante, la Defensoría solicitó la rectificación de la categoría estadística de femicidio al visibilizar la importancia de contabilizar no solo los homicidios cometidos por el esposo o el concubino a la luz de la Ley de Penalización de la violencia contra las mujeres, sino también los ocasionados en el marco de cualquier relación de pareja de conformidad con el concepto ampliado contemplado en la Convención de Belém do Pará. Lo anterior con el propósito de dar cuenta de la cantidad de mujeres que realmente mueren en el país resultado de una relación asimetría de poder del hombre sobre la mujer.

Asimismo, la Defensoría evidenció al Sistema Unificado de Medición Estadística de la Violencia de Género (SUMEVIG) como un acuerdo interinstitucional que quedó en el papel, por lo que hizo un llamado a las autoridades del Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) - en su calidad de entidad coordinadora - a fin que dicha iniciativa se reactive y operativice en favor de la construcción de cifras oficiales conteste con la realidad del país. El SUMEVIG fue creado en el año 2007 para construir un sistema de información a partir de la homologación de registros y la definición de indicadores claves que permitan medir la dimensión de la violencia de género en el país.

Como resultado, las observaciones de la Defensoría fueron atendidas. Actualmente, las autoridades judiciales contabilizan la cifra de femicidio sumando los dos rubros recomendados y el SUMEVIG trabaja activamente en el procesamiento de datos con perspectiva de género, así como en la creación de nuevos indicadores que den cuenta de la violencia del que son objeto las mujeres.

En busca de una perspectiva más integral de la problemática de la violencia de género, la Defensoría de los Habitantes también se dio a la tarea de enunciar las deudas del Estado costarricense para con las mujeres, al enlistar los pendientes país en el ámbito laboral, salud sexual y reproductiva y acceso a la justicia en violencia. Entre los compromisos asumidos por el Estado costarricense y evidenciados por esta Sede se destacó la obligación de "*Mejorar el sistema de recolección de datos y estadísticas desagregadas por sexo, que permita visualizar la interseccionalidad de las discriminaciones y condiciones que sufren las mujeres víctimas de violencia y discriminaciones*".[6]

Ciertamente un apropiado sistema de registro de estadísticas oficiales inicia con el desglosen de los datos por sexo, sin embargo este no se agota ahí. Por ello, la Defensoría se da a la tarea de abordar la temática de los datos e indicadores con una perspectiva de derechos fundamentales y género, a la luz de los compromisos internacionales asumidos por el Estado costarricense y su impacto en la vida de las y los habitantes.

La necesidad de estadística con perspectiva de género para el cumplimiento de las obligaciones estatales sobre derecho de las mujeres. Los indicadores con perspectiva de género evidencian las problemáticas que sufren las mujeres por razón de sexo y género, al tiempo que miden el nivel de la vulneración al derecho de igualdad de éstas respecto de los hombres.

Las estadísticas género-sensitivas deben estar dirigidas a revelar las condiciones diferenciadas de las mujeres y los hombres en la sociedad, así como sus interrelaciones históricamente asimétricas, con el único fin de plantear soluciones a dicha violación de derechos fundamentales en favor de la igualdad de los sexos.

El indicador género está conformado por mucho más que el desglose de los datos por sexo, sino que visibiliza las brechas entre mujeres y hombres, así como la desagregación de las distintas realidades

6 Una Agenda país en derechos humanos de las mujeres. Defensoría de los Habitantes. Imprenta Unicornio. 2012. Pág. 32.

discriminatorias que viven las mujeres por razón de edad, etnia, creencia, capacidades especiales, condición migratoria, estado civil y de gestación, entre otras.

Bajo dicha tesis, todo proceso de recopilación y sistematización de datos oficiales debe estar permeado por criterios en género de una manera transversal. Para dicho registro, es indispensable contar con métodos de recolección de datos sensibles al género y evitar estereotipos y juicios de valor que puedan dar paso a una nueva discriminación que dé al traste con el resultado del indicador y distorsione la realidad que se pretendía recoger.

Su debida construcción y un correcto ejercicio de reunión de los datos, pasa un control de convencionalidad y de los estándares del sistema internacional de derechos humanos con especial énfasis en los instrumentos internacionales en derechos humanos de las mujeres, los cuales son objeto de revisión a continuación.

Compromisos internacionales del Estado costarricense en materia de derechos humanos de las mujeres. Mediante la suscripción de los tratados internacionales en derechos humanos, el Estado costarricense se obliga de *buena fe* a respetar y garantizar el pleno y libre ejercicio de los derechos y libertades de las personas sin discriminación alguna, so pena de responsabilidad internacional, de conformidad con el principio de *pacta sunt servanta* contemplado en el numeral 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados[7].

Dicho principio parte del consentimiento del Estado anterior al cumplimiento del tratado, lo que da paso a la creación de una norma internacional de carácter imperativo y, por tanto, exigible en la vía jurisdiccional internacional en caso de inobservancia.

En el marco de sus potestades como sujeto de derecho internacional, el Estado costarricense ha suscrito una serie de tratados en materia de derechos humanos de las mujeres que lo obligan a "… *respetar, proteger y hacer cumplir el derecho de la mujer a la no discriminación y al goce de la igualdad.*"[8]

En el marco de la CEDAW[9], Costa Rica se comprometió a no incurrir en discriminación por razón de género, al obligarse a "… *cumplir con sus obligaciones jurídicas con todas las mujeres mediante la formulación de políticas, programas y marcos institucionales de carácter público que tengan por objetivo satisfacer las necesidades específicas de la mujer a fin de lograr el pleno desarrollo de su potencial en pie de igualdad con el hombre*"[10].

De igual manera, en virtud de la Convención de Belém Do Pará[11] el Estado costarricense reconoce la violencia estructural como un hecho violatorio de derechos fundamentales de las mujeres el cual es susceptible de ser perpetrado por los actos u omisiones del Estado mismo o su funcionariado, donde quiera que ésta ocurra[12]. Ambas obligaciones son capaces de generar responsabilidad internacional del Estado.

En esa misma línea, el deber de debida diligencia[13] para la prevención de la violencia contra las mujeres pasa por una obligación de comportamiento del Estado que incluye "… todas aquellas medidas de

7 Artículo 26 del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados ratificado mediante Ley N° 7615 del 24 de julio de 1996.
8 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 9.
9 Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) ratificada por el Estado costarricense mediante la Ley N° 6968 del 2 de octubre de 1984.
10 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 9.
11 Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Convención Belém Do Pará) ratificada por el Estado costarricense mediante la Ley N° 7499 del 2 de mayo de 1995.
12 Artículo 2 de la Convención Belém Do Pará.
13 En 1988, el principio de debida diligencia fue incorporado al Sistema Interamericano de Derechos Humanos mediante la decisión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Velásquez Rodríguez contra Honduras. Consejo Económico

carácter jurídico, político, administrativo y cultural" que deben tomar las autoridades a fin de promover la salvaguarda de los derechos fundamentales, lo que ineludiblemente presupone una buena gestión pública; so pena de ser juzgados por responsabilidad internacional y, por ende, ser sujeto de una sanción y obligado a indemnizar a las víctimas por sus consecuencias perjudiciales".[14]

Y en general, las convenciones sectoriales destinadas a la prohibición de la discriminación por distintos motivos establecen el principio fundamental de igualdad y no discriminación como una obligación ineludible de los Estados, lo que presupone que el deber de cumplimiento estatal rebaza la obligación convencional alcanzando a constituirse en una obligación de derecho internacional de carácter imperativo de *Jus Cogens*, independientemente que el Estado sea parte o no en un determinado tratado internacional.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos considera al principio de igualdad y no discriminación como parte esencial del derecho internacional general, configurando una norma de *Jus Cogens* "*... puesto que sobre él descansa todo el andamiaje jurídico de 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, no se admiten tratos discriminatorios en perjuicio de ninguna persona, por motivos de género, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición.*"[15]

Así las cosas, la discriminación por género – como por cualquier otro motivo injustificado – va en contra de la naturaleza misma de la persona, siendo el principio de igualdad el bastión inseparable de la dignidad esencial de la mujer. Cualquier vulneración a su derecho por parte del Estado costarricense acarrea ineludiblemente su responsabilidad internacional con base en la infracción no solo de normas convencionales con apoyo del *soft law*[16], sino una franca violación al derecho internacional general o *Jus Congens*.

La creación de indicadores en género como una recomendación reiterada en el ámbito internacional. El mandato reiterado de las distintas instancias internacionales atinentes en derechos humanos de las mujeres da cuenta de la importancia que al día de hoy revisten la creación de estadísticas en género y su debida utilización en la gestión pública.

El Comité de la CEDAW instituye dentro del elenco de responsabilidades internacionales de los Estados un deber de crear y mejorar constantemente sus bases de datos estadísticos, así como profundizar en el análisis de todas las formas de discriminación contra las mujeres en general y, en particular, contra las mujeres parte de determinados grupos vulnerables.[17] A nivel país, el Comité insta a Costa Rica a preservar *"sus esfuerzos por mejorar su sistema de reunión periódica de datos estadísticos sobre la violencia doméstica contra la mujer, desglosados por sexo y tipo de violencia y por la relación del agresor con la víctima*".[18]

Por su parte, el MESECVI[19] recomienda en su Primer Informe Hemisférico en el año 2008[20] mejorar el sistema estadístico al fin de obtener información a nivel nacional y desagregada por sexo, edad, etnia, ruralidad y urbanidad; realizar estudios sobre la magnitud del femicidio desagregado por etnia, regiones

y Social. E/CN.4/2006/61, 20 de enero de 2006. Naciones Unidas.

14 Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez, Sentencia de Fondo, 1988, párr. 175.

15 Opinión Consultiva OC-18/03. Párrafo N° 101.

16 A saber: Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, entre otras.

17 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.

18 Recomendación país de la CEDAW/C/CRI/CO/5-6. 2011.

19 Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI).

20 Guía para la aplicación de la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer del MESECVI. 2014.

y circunscripciones locales territoriales, así como impulsar la creación de un registro estadístico sobre este problema; 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; tomar en cuenta el análisis estadístico realizado por organizaciones de la sociedad civil; incluir en los censos y encuestas nacionales módulos sobre violencia contra la mujeres; socializar los resultados de la información estadística; crear sitios web donde sea posible el acceso electrónico, universal y gratuito de información estadística; entre otros.

En su Segundo Informe Hemisférico[21], el MESECVI insta a los Estados a incluir en los planes nacionales sobre violencia contra las mujeres estudios e investigaciones sobre el tema y determinar el presupuesto asignado; establecer registros en los órganos receptores de denuncias como en los tribunales y fiscalías y en los servicios de salud que provean datos confiables sobre la magnitud de la violencia contra las mujeres; recolectar y hacer pública información sobre mujeres víctimas de violencia desagregada por sexo, edad, estado civil y ubicación geográfica; también sobre el número de procesos penales iniciados en violencia contra las mujeres; número de procesos sentenciados de violencia contra las mujeres; número de víctimas de femicidio y cuántos lograron alcanzar sentencia; establecer reglas para la adecuada coordinación entre los organismos nacionales de estadísticas y los institutos de las mujeres, entre otros.

No obstante, en la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing se hace ver que las bases de datos en género y las metodologías existentes aún no se utilizan suficientemente en la toma de decisiones estatales, haciendo especial énfasis en que "*La igualdad en la adopción de decisiones es esencial para potenciar el papel de la mujer* "[22] y que una distribución equitativa del poder depende de que los gobiernos realicen análisis estadísticos de género e incorporen una perspectiva de género al proceso de formulación de políticas y de ejecución de sus planes de acción.

Recientemente en el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo Costa Rica acordó, junto a los restantes Estados presentes, fortalecer sus capacidades en la elaboración y difusión de estadísticas género sensitivas necesarias para la formulación de políticas públicas de igualdad de género y empoderamiento de las mujeres. [23]

Sistemas nacionales de indicadores con perspectiva de género. Existen iniciativas institucionales con indicadores en género a nivel nacional que luchan contra la visión tradicional de hacer *gestión pública* a partir de criterios económicos como los únicos parámetros y datos decisivos en la formulación de los planes de desarrollo estatal y diseño de política pública.

En un esfuerzo del Estado costarricense por contar con datos estadísticos con perspectiva de género, se destaca el Sistema de Indicadores Estadísticos de Género (SIEG) creado en el año 2007 en virtud del convenio entre el INEC – INAMU con base en la propuesta de la CEPAL. Este sistema cuenta con indicadores en los temas de población, hogares y familia, educación, economía y trabajo no remunerado, género y pobreza, salud, violencia de género contra las mujeres, participación política y uso del tiempo.

Por su parte, el Sistema Unificado de Medición Estadística de la Violencia de Género en Costa Rica (SUMEVIG) fue creado en el año 2008 mediante su Carta de Entendimiento Interinstitucional. Actualmente está integrado por el Poder Judicial, INEC, el Sistema 9-1-1, el Centro Centroamericano de Población de la Universidad de Costa Rica, el Ministerio de Justicia y Paz, el Ministerio de Salud, la Defensoría de los Habitantes y el INAMU quien coordina dicho espacio. El mecanismo se compone de una serie de indicadores estadísticos que evidencian aspectos de la realidad de la violencia de género en nuestro país mediante información que data del año 2006 y hasta el 2011.

21 Segundo Informe Hemisférico. MESECVI. 2012.
22 Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer. 1995. Numeral 187 y 188.
23 Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo del Sistema Regional. Septiembre 2014. Numeral 63.

Asimismo, el Sistema de Información sobre Violencia y Delito (SISVI) es una iniciativa del Observatorio de Violencia de la Dirección General para la Promoción de la Paz y la Convivencia Ciudadana (DIGEPAZ) del Ministerio de Justicia y Paz, el cual aborda el tema de las muertes en Costa Rica desglosado por sexo, a saber: femicidio, homicidio, suicidio, muertes por accidentes de tránsito.

Finalmente, la compilación de Indicadores de Género y Salud es el resultado de un esfuerzo conjunto de diferentes instituciones públicas y organismos internacionales[24] que asumen un compromiso por la promoción de un modelo de desarrollo de la salud más equitativo. Su última publicación data del año 2012.

Consiente de la necesidad existente en generación de estadísticas género sensitivas, la Defensoría de los Habitantes inició recientemente un proceso en coordinación con el INEC, con el propósito que convertir su registro de datos en hostigamiento sexual en el sector público en un indicador nacional, que permita realizar lecturas sobre violencia sexual en el ámbito público tanto a nivel laboral y como en lo educativo.

El registro de datos estadísticos género sensitivos como una herramienta para el cambio: caso costarricense. La estadística con perspectiva de género es un mecanismo imprescindible para visibilizar las distintas manifestaciones de las desigualdades que viven las mujeres por el solo hecho de serlo.

Bajo esta línea, la Defensoría se dio a la tarea de analizar varias fuentes de datos a fin de determinar y evidenciar problemas y desventajas que enfrentan las mujeres, magnitud de las brechas de género y la evolución de dichas discriminaciones y violencias a lo largo del tiempo

El registro de datos de la Defensoría de los Habitantes. Desde el año 1996, se cuenta con un sistema informático en el cual se registran las solicitudes de intervención que plantean las personas ante la Defensoría. Cada queja ingresada es clasificada bajo una categoría o *tipología* que clasifica cada caso dependiendo del derecho vulnerado o la población violentada.

No obstante, al realizar un simple ejercicio de obtención de las denuncias registradas bajo los rubros relacionados con la salud de las mujeres, el resultado no fue exitoso al detectarse problemas en el planteamiento de la tipología que, en muchos casos, induce a error a la persona operadora del sistema informático.

Actualmente, la Defensoría trabaja en la restructuración de la tipología que responda a la lógica de los derechos humanos de las personas con una perspectiva de género transversalizada, iniciativa que proyecta entrar en funcionamiento antes de que finalice el año 2015.

24 INEC, el Ministerio de Salud, CCSS, INAMU y el Poder Judicial proporcionaron la información necesaria para conformación de esta publicación. Asimismo, la Organización Panamericana de Salud/Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS) y el Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA) brindan apoyo.

Tabla N° 2: Solicitudes de intervención presentadas ante la Defensoría relacionadas con la salud de las mujeres cuyo registro presentan inconsistencias.

Tipología: Salud	2010	2011	2012	2013	2014
01/05/19: Negación de medicamentos, prótesis y equipos adecuados para la atención de la salud específica de las mujeres	4	3	3	0	2
01/05/18: Negación de los servicios de salud a las mujeres aseguradas indirectas	1	1	1	1	5
01/05/17: Violación de los derechos de las mujeres en la atención de sus proceso de maternidad	8	7	11	8	9
01/05/16: Negación de los servicios de salud a las aseguradas indirectas	1	0	3	2	4
01/05/14: Violación a los derechos al paciente. (Se incluyen casos de mujeres y de hombres indistintamente)	108	192	140	226	271
01/05/13: Denegación, deficiencia o maltrato en la prestación del servicio de salud (Se incluyen casos de mujeres y de hombres indistintamente)	1078	1938	2104	2514	2822
01/05/15: Violación de los derechos de las mujeres por maternidad (ítem repetido en relación con el 01/05/17)	4	10	7	7	9
02/19/29: Exclusión o restricción de información sobre la utilización de métodos de planificación familiar	0	0	0	0	0

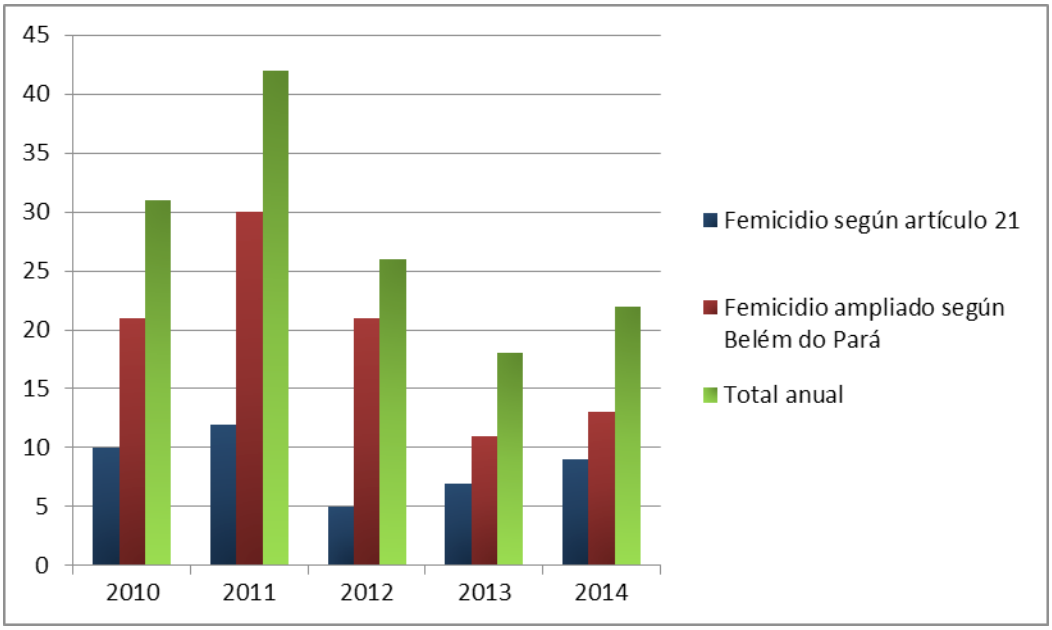
Fuente: Sistema informático de la Defensoría de los Habitantes.

Otorgar rango de ley al concepto de femicidio ampliado de conformidad con la convencionalidad en derechos humanos de las mujeres. Actualmente, el Poder Judicial reporta la cifra oficial de femicidios en el país la cual está compuesta básicamente por dos rubros: El número de muertes de mujeres ocasionado por el esposo o el concubino según el artículo 21 de la Ley de Penalización de la Violencia Contra las Mujeres y el número de muertes de mujeres asesinadas por el exesposo, exconcubino, atacante sexual, novio, exnovio, pretendiente, cliente sexual, amante, exyerno, conocido cercano, etc. La suma de estos dos rubros se denomina *femicidio ampliado,* concepto que se apega de manera estricta a lo establecido en la Convención de Belem Do Para y constituyendo el rubro que más aporta a la cifra final de femicidios en el país (ver Gráfico N° 1).

La adición del *femicidio ampliado* al conteo de los delitos de la ley reivindica las obligaciones adquiridas por el Estado costarricense de frente a la convencionalidad en materia de derechos humanos de las mujeres, constituyendo el resultado de una conquista conjunta de las fuerzas vivas de país, entre las

que se destacó el papel de la sociedad civil, el INAMU, la Defensoría de los Habitantes[25] y una voluntad clara del Poder Judicial.

Gráfico N° 1: Femicidios en Costa Rica



Fuente: Sección de Estadística, Depto. Planificación. Poder Judicial.

La generación de datos estadísticos desglosado por sexo en materia de acceso a la justicia en derecho alimentario: Tarea pendiente. Las autoridades técnicas judiciales cuentan con un registro histórico del número de causas por pensión alimentaria que se inician, se tramitan y concluyen en los despachos judiciales competentes en el país. Sin embargo, dichos datos estadísticos no se desglosan bajo la variable *sexo* por lo que constituye una tarea cumplida pero a medias.

Hoy la cifra oficial de femicidios da cuenta del nivel de violencia existente en el país y de los factores de riesgo a las que se encuentran expuestas las mujeres actualmente en el marco de una relación de "supuesta" confianza. Sin embargo, esta Defensoría considera como un requisito sine qua non de seguridad jurídica para las mujeres y la sociedad costarricense, consolidar esta buena práctica en una norma con rango legal acorde con los compromisos internacionales asumidos por el Estado costarricense y desligarla de los vaivenes de las autoridades de turno.

Información estadística de calidad desglosada por sexo y desagregado por edad, posición geográfica, etnia, capacidades especiales, condición migratoria, estado civil y de gestación, entre otras, son datos que resultan necesarios para conocer sobre la situación real de la mujer.

En el año 2012, la Defensoría recomendó a las autoridades del Poder Judicial generar información estadística sobre el número total de órdenes de apremio corporal emitidas por los órganos jurisdiccionales, desglosando por sexo, región o provincia que permita visibilizar el ciclo de violencia patrimonial que sufren las mujeres y su perpetuación en el tiempo. Asimismo, se recomendó crear un mecanismo electrónico que contabilice el número de órdenes en cada expe-

25 Informe Final N° 10356-2011-DHR de fecha 1° de septiembre del 2011. Defensoría de los Habitantes.

diente a fin de posibilitar su posterior análisis en lo que se refiere a la duración de la violencia patrimonial contra las mujeres, tiempos de respuesta a la usuaria y satisfacción del derecho alimentario[26].

La Defensoría considera que el registro de datos por sexo y desagregado por variables estratégicas dan cuenta de la realidad que viven las usuarias acreedoras alimentarias en la vía judicial, constituyéndose en un insumo fundamental para la creación de política pública en materia de violencia patrimonial alimentaria. La ausencia de dichos datos constituye una tarea pendiente del Estado costarricense de frente a sus compromisos internacionales sobre derechos humanos de las mujeres.

En favor de una prohibición legal de conciliar en los procesos de pensiones alimentarias en casos donde ha existido violencia contra la mujer. Desde el año 1996, en Costa Rica se implementa la figura de la conciliación en los procesos en los que se disputa el derecho alimentario al establecer en su normativa que en cualquier estado del proceso la autoridad jurisdiccional procurará llamar a las partes a una comparecencia de conciliación, en la cual si la suma convenida es considerada equitativa y proporcional será homologada de inmediato por el órgano juzgador y donde la resolución que lo acordare tendrá carácter de sentencia y no cabrá recurso alguno[27].

Al verificar las cifras oficiales reportadas por el Poder Judicial en el último lustro se observa una tendencia sostenida al aumento en el número de procesos por pensión alimentaria terminados por este motivo. En el año 2010, el 28,66 % de las sentencias de los juzgados de pensiones alimentarias que dieron término al proceso fueron dictadas en conciliaciones, en el año 2011 fue el 31,58%, en el año 2012 fue el 38,26% y en el año 2013[28] el porcentaje ascendió al 44,5%.

En el año 2013, el Comité de la CEDAW recomienda al Estado costarricense *"… que aliente a los jueces a reducir la utilización del recurso de "conciliación" entre agresores y víctimas y vigile que los derechos de las mujeres sean debidamente protegidos durante tales "juntas de conciliación"*[29].

Sobre la utilización del mecanismo, la Defensoría de los Habitantes avaló en su momento la iniciativa del Poder Judicial de capacitar a las juezas y jueces que conocen las pretensiones alimentarias a nivel de audiencia de conciliación. Sin embargo, recomendó hacer énfasis en la problemática de la violencia patrimonial contra las mujeres con el fin que dichos órganos jurisdiccionales garanticen que las usuarias acreedoras alimentarias no sean objeto de revictimización. Asimismo, se recomendó a las autoridades judiciales advertir a las personas más vulnerables de su posibilidad de prescindir de la audiencia de conciliación cuando se sientan víctimas de violencia y temen enfrentarse a la contraparte, por situación de relaciones de poder asimétricas con la otra parte[30].

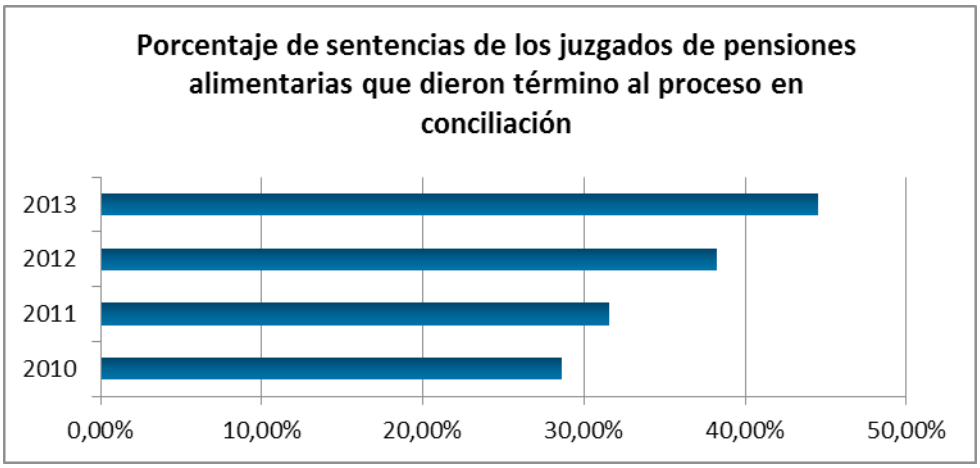
Sobre el particular, la Corte Suprema de Justicia emitió la Circular N° 160-2012 del 03 de agosto de 2012 que prohíbe ofrecer y homologar acuerdos en pensiones alimentarias y familia, entre otras materias, que revictimicen o legitimen situaciones de violencia *"… como lo serían por ejemplo, que la persona agresora se mantenga dentro de la vivienda, que se permita de nuevo su ingreso o que se archiven las medidas de protección que han sido dictadas por orden judicial."*[31]

---

26 Defensoría de los Habitantes de la República. Oficio N° 6765-2012 DHR. Expediente N° 76.288-2011.
27 Artículo 44. Ley de Pensiones Alimentarias N° 7654 del 19 de diciembre de 1996. Publicada en la Gaceta N° Gaceta N° 16 del 23 de enero de 1997.
28 Anuarios Judiciales. Poder Judicial.
29 Informe del Comité de la CEDAW al Estado costarricense emitido en su 29º período de sesiones del 30 de junio del 2003.
30 Defensoría de los Habitantes de la República. Oficio N° 6765-2012 DHR. Expediente N° 76.288-2011.
31 Corte Suprema de Justicia. Consejo Superior en sesión Nº 78-12, celebrada el 3 de agosto de 2012, artículo XXXIV. la Circular Nº 160-2012, del 18 de setiembre del año 2012.

Hoy, esta Defensoría va más allá y le recuerda al Estado costarricense su obligación de garantizar la erradicación de la violencia que sufren las mujeres, en especial la violencia patrimonial debido a su particular repercusión en la calidad de vida de ellas y de los que económicamente dependen de ellas, a saber: niñas, niños, adolescentes, personas con discapacidad y adultas mayores, entre otras. Si bien es cierto, a la fecha no existen cifras oficiales que evidencien la porcentaje de mujeres y hombres que acuden a los estrados judiciales en busca de hacer valer el derecho alimentario, evidentemente la población usuaria de la administración de justicia en pensión alimentaria se perfila claramente femenina donde casi la totalidad de las personas usuarias son mujeres.

Gráfico N° 2: Sentencias de los juzgados de pensiones alimentarias



Fuente: Anuarios Judiciales. Poder Judicial.

Necesidad de aumentar espacios de acogida para las mujeres víctimas de violencia especialmente en el ámbito doméstico. El deber estatal de actuar con la debida diligencia a fin de prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer pasa por su obligación de suministrar servicios públicos especializados y apropiados para la atención necesaria a la mujer objeto de violencia, incluyendo refugios[32] tanto para ella como para sus hijas e hijos.

La Defensoría reconoce al Estado costarricense la adopción del Sistema Nacional PLANOVI [1]con rango de ley en el año 2008, para la atención y prevención de la violencia contra las mujeres a fin de brindar una respuesta interinstitucional y articulada. Sin embargo, las cifras muestran un comportamiento a la alza de la problemática de la violencia de género que contrasta con el reducido número de centros de acogida para estas mujeres en peligro, situación que debe ser objeto de evaluación por parte de las autoridades de gobierno y, en específico, por el INAMU como entidad rectora en la materia.

1 Ley N° 8688 de Creación del Sistema Nacional para la atención y prevención de la violencia contra las mujeres y la violencia intrafamiliar. Año 2008.

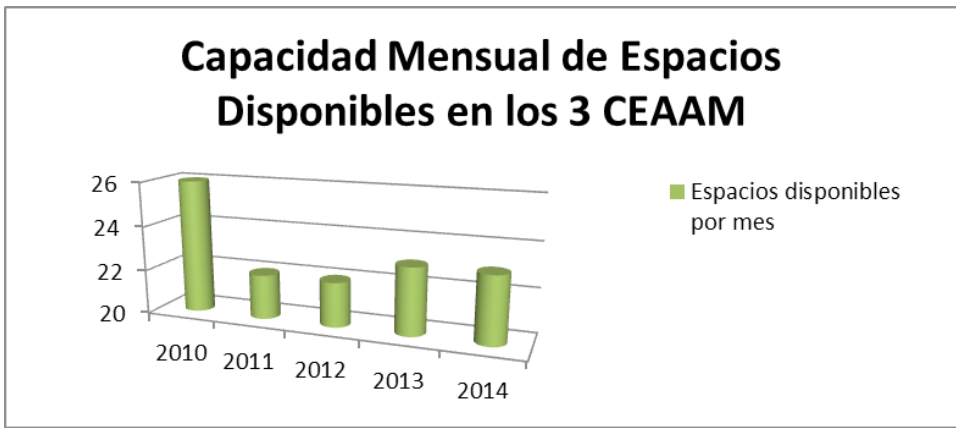
A nivel nacional, existen tres Centros Especializados de Atención y Albergue Temporal para Mujeres afectadas por Violencia Intrafamiliar, sus hijas e hijos (CEAAM) a cargo del INAMU, los cuales se cons-

32 Artículo 8 inciso d) de la Convención de Belém Do Pará.

tituyen en medidas de protección para mujeres en peligro de muerte. Durante el período comprendido entre los años 2010 a 2014, la oferta de espacios de albergue ha variado debido a cierres temporales por reubicación de algunos CEAAM, presentando un promedio de 24 habitaciones disponibles por mes en el mejor de los casos (ver Gráfico N° 3).

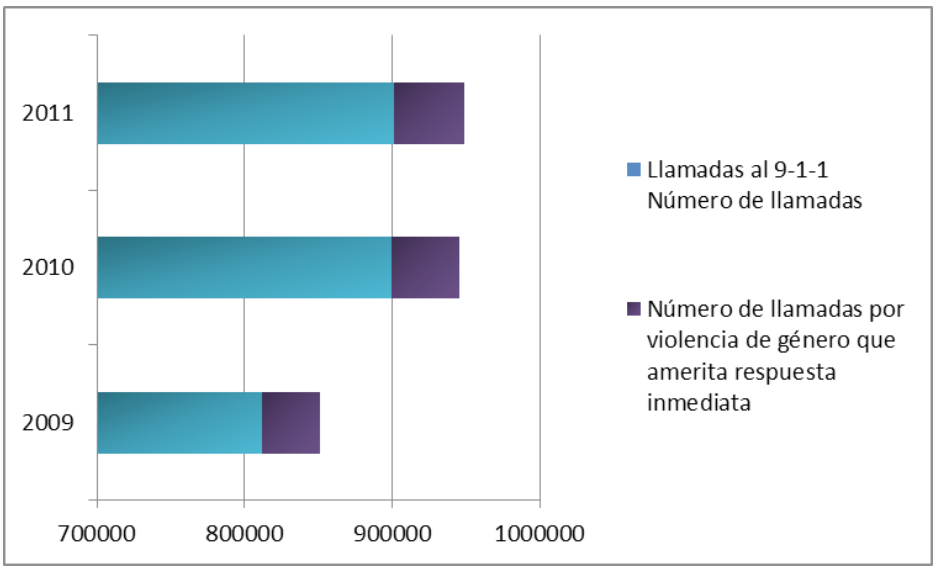
Los espacios de albergue son escasos y las necesidades son muchas si se toma en cuenta que la problemática de la violencia contra las mujeres ha aumento en los últimos años: una crecida en la cantidad de llamadas al 9-1-1 por violencia de género ante situaciones de amenaza a la vida, libertad, integridad y seguridad de las mujeres que amerita respuesta inmediata durante el período 2009 al 2011 (ver Gráfico N° 4), 11.133 denuncias presentadas por mujeres ante los Juzgados de Violencia Doméstica en el año 2013 cifra que aumentó en un 14% respecto del año anterior (ver Gráfico N° 5), 22 femicidios en el año 2014 ante 18 muertes durante el año 2013 (ver Gráfico N° 1). Todos datos que evidencian que la problemática de la violencia por género lejos de disminuir se encuentra en claro ascenso.

Gráfico N° 3



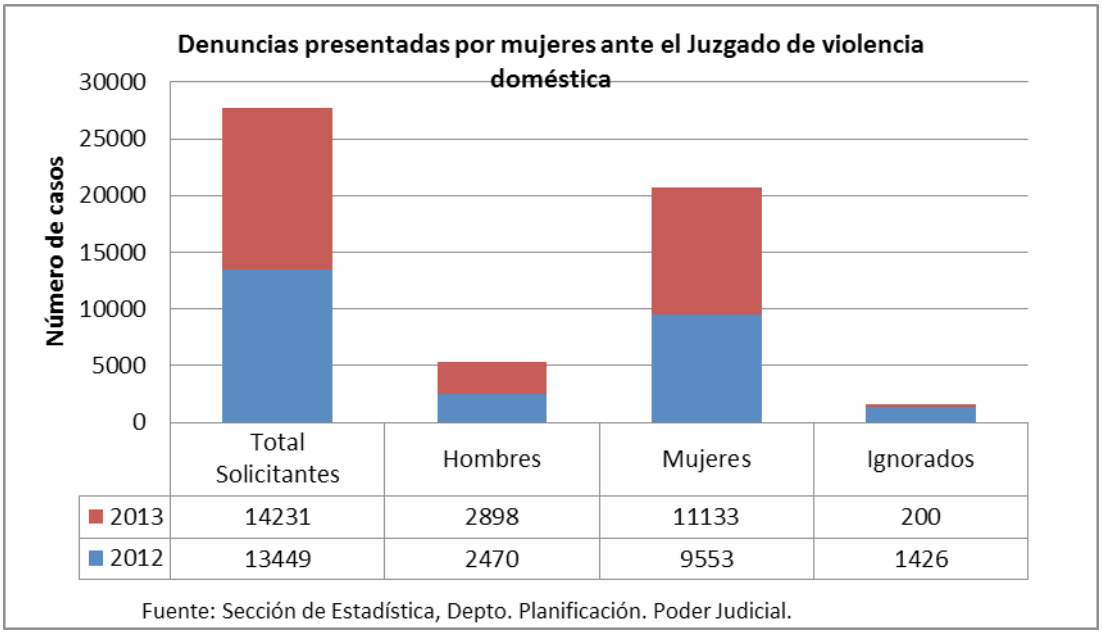
Fuente: INAMU

Gráfico N° 4



Fuente: SUMEVIG pág. 13

Gráfico N° 5



	Total Solicitantes	Hombres	Mujeres	Ignorados
2013	14231	2898	11133	200
2012	13449	2470	9553	1426

Fuente: Sección de Estadística, Depto. Planificación. Poder Judicial.

El matrimonio precoz como una práctica tradicional nociva para las niñas y adolescentes mujeres. El matrimonio precoz o *relación impropia* constituye una figura legal que oculta y socialmente legitima la violencia contra la niña o la adolescente mujer, al ser un vínculo basado en relaciones desiguales de poder entre un hombre adulto y una mujer menor de edad y caracterizado por ser inconveniente, inadecuado y extemporáneo para ellas[33].

A lo largo de su labor, esta Defensoría ha manifestado de forma reiterada su preocupación ante los matrimonios precoces. En el año 2014, se reporta un matrimonio con persona menor de 15 años y 1661 matrimonios con persona entre los 15 y los 19 años.[34]

Esta clase de matrimonios y relaciones sexuales a temprana edad generan problemáticas subsidiarias, a saber violencia doméstica, deserción escolar, embarazo precoz, mortalidad prematura asociada con el embarazo y el parto, exposición a enfermedades de trasmisión sexual, entre otras, constituyéndose dichas uniones en una forma de discriminación y de violencia por razones de género.

En el año 1994, el Comité de la CEDAW repudia el matrimonio precoz al considerar que la edad mínima para contraer matrimonio debe ser de 18 años tanto para la mujer como para el hombre, a fin de no permitirse uniones antes de que se haya alcanzado la madurez y la capacidad de obrar plenamente35. Adicionalmente, dicho Comité ha hecho ver a los Estados su obligación de proteger los derechos relativos a la salud de las mujeres mediante la adopción de medidas concretas para garantizar la promulgación y aplicación eficaz de leyes que prohíben el matrimonio precoz[36].

Inicialmente, en Costa Rica no existía normativa que fijase una edad mínima para contraer matrimonio sino hasta el año 2007 con la promulgación de la Ley N° 8571, mediante la cual se impide el matrimonio de personas menores de 15 años.

33 *"Uniones tempranas y Embarazo en la Niñez y la Adolescencia en Costa Rica"*. Fondo de la Población de las Naciones Unidas (UNFPA). 2014.
34 Fuente INEC.
35 Recomendación General N° 21 del Comité de la CEDAW.
36 Recomendación General N° 24 del Comité de la CEDAW.

Actualmente, existe el Proyecto de Ley N° 19.337 en corriente legislativa que prohíbe el matrimonio con personas menores de 18 años y penaliza las relaciones sexuales consentidas con personas menores de 15 años, el cual ya cuenta con dictamen afirmativo de la Comisión de la Mujer y actualmente se encuentra en espera de ser conocido por este Plenario Legislativo.

La Defensoría hace un vehemente llamado a los y las señoras diputadas a duplicar esfuerzos en favor de la eliminación de la violencia que hoy sufren nuestras niñas y adolescentes mujeres mediante la promulgación de una ley que prohíba el matrimonio con personas menores de 18 años de edad, a fin que el Estado costarricense resulte conteste con sus obligaciones contraídas mediante los instrumentos internaciones de cara a las mujeres más jóvenes de este país.

Ausencia de una estimación confiable de la demanda FIV y necesidad de cumplimiento de la sentencia de la Corte IDH. El país se encuentra atascado en una discusión sobre la aplicación de la Fertilización In Vitro (FIV) obviando la sentencia la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) que ordena desde el año 2012 al Estado costarricense, entre otras cosas, adoptar las medidas apropiadas para que quede sin efecto la prohibición de practicar la FIV e incluir la técnica en la lista de servicios que debe brindar el sistema de salud pública, de conformidad con el principio de no discriminación.

Hoy la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) se enfrenta a una inexistencia de datos que permitan medir el nivel de infertilidad en la población y, por ende, la demanda nacional de la técnica[37]. De la lectura de la información suministrada por la CCSS sobre su estudio de oferta y demanda del servicio[38] se observa la utilización de criterios o parámetros de oferta del servicio de otros países, estimaciones de población nacional proyectada con base en el censo costarricense del 2011, el número total de consultas de primera vez en la especialidad de ginecología de los centros hospitalarios que atienden problemas de fertilidad en el Costa Rica y la estimación de las personas especialistas en ginecología sobre la variable infertilidad de la totalidad de su consulta. En la información suministrada por la CCSS señala que se requiere una mejora del sistema de registros médicos institucional.

La Defensoría manifiesta su preocupación sobre la metodología utilizada al evidenciarse que todos los supuestos deben ser corroborados, se basan en la experiencia de otros países y no presenta un solo dato oficial del panorama nacional que dé cuenta de la demanda de FIV, a pesar de que han transcurrido ya dos años desde el dictado de la sentencia de la Corte IDH.

Pendientes país relacionados con la obligación estatal de generar datos estadísticos género sensitivos. La deuda de las autoridades costarricenses en materia de indicadores y género también pasa por una serie de pendientes muy puntuales y primordiales para el avance del cumplimiento las obligaciones internacionales asumidas por Costa Rica.

Por tanto, se requiere que de manera urgente las autoridades de la CCSS tomen las medidas necesarias para llevar a cabo una estimación precisa de la demanda de FIV con el fin de contar un elemento objetivo que permita la planificación e implementación de servicio de salud requerido para el cumplimiento de la sentencia de la Corte IDH.

37 Oficio N° 234-14 de fecha 4 de diciembre de 2014.
38 Oficio fechado 5 de mayo del 2015 emitido por la Dra. Ana Guzmán Hidalgo. Dirección de Compras de Servicios de Salud.

a.- Encuestas nacionales y censos en violencia contra las mujeres

El MESECVI[39] ha sido enfático en la necesidad de realizar encuestas sobre la violencia que sufren las mujeres o, ahora bien, incluir módulos sobre dicha violencia en las encuestas nacionales y censos, con el fin de tener conocimiento de la situación real que viven las mujeres en el país.

Costa Rica cuenta con una única experiencia en el año 2004 y actualmente se encuentra en marcha el proyecto de la Encuesta Nacional de Violencia contra las Mujeres a cargo del INEC con el apoyo financiero del UNFPA y los servicios profesionales del Centro de Investigación y Estudios de la Mujer (CIEM), cuyo plan piloto está proyectado para ser ejecutado en el este año 2015 y su realización en el año 2016.

b.- Unificación de criterios de recolección y sistematización de datos con perspectiva de género

El Comité de la CEDAW recomendó al Estado costarricense preservar sus esfuerzos en la mejora de su sistema de reunión periódica de datos estadísticos sobre la violencia contra las mujeres[40], instaurando una metodología de desglose por sexo, en números absolutos y relativos, para que las personas usuarias puedan obtener fácilmente información sobre la situación de la mujer en el sector concreto en que estén interesadas.

La homologación de técnicas de recolección de datos estadísticos con una perspectiva de género constituye la base fundamental para una posterior y certera lectura de los datos que den cuenta de las discriminaciones y violencias contra las mujeres.

c.- La necesidad de cuantificar el trabajo doméstico no remunerado de la mujer y su reconocimiento en el producto nacional bruto

La desigualdad entre mujeres y hombres en lo que se refiere a la distribución del trabajo doméstico no remunerado y de cuidado, aunado al escaso reconocimiento y valoración social del rol de las mujeres en estas tareas, impone la necesidad de medir la economía del cuidado a fin de ser incorporada en las cuentas nacionales bajo la formulación de cuentas satélites del trabajo no remunerado.

En la actualidad, el INEC trabaja en un documento guía o manual dirigido a las instituciones públicas en el cual se establecen las pautas básicas para el correcto acopio de los datos oficiales con perspectiva de género, iniciativa que es celebrada por esta Defensoría y a la cual se le brindará el debido seguimiento.

En este sentido, el Comité de la CEDAW recomienda adoptar medidas encaminadas a cuantificar el trabajo doméstico no remunerado de la mujer e incluirlo en el producto nacional bruto de cada país de conformidad con las disposiciones de la Convención y las Estrategias de Nairobi orientadas hacia el futuro para el adelanto de la mujer[41].

39 Recomendación específica N° 48 del Primer Informe Hemisférico y la Recomendación específica N° 38 del Segundo Informe Hemisférico del MESECVI.
40 Recomendación país de la CEDAW/C/CRI/CO/5-6. 2011.
41 Recomendación General N° 17 del Comité de la CEDAW.

En suma, la información estadística con perspectiva de género es absolutamente necesaria para visibilizar la situación real de las mujeres en Costa Rica. El mejoramiento del sistema oficial estadístico, los indicadores y los registros administrativos mediante una visión género sensitiva, fortalece las capacidades del Estado costarricense para la formulación de la política pública sobre igualdad de género y, a su vez, empodera a las mujeres frente a las discriminaciones y violencias que éstas continuamente sufren.

Hoy la Defensoría levanta su voz en favor de las mujeres a fin de que las autoridades de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial redoblen esfuerzos para cumplir con los compromisos internacionales a los que se encuentra obligado el Estado costarricense en materia de género e indicadores. Para ello, esta Sede continuará examinando las fuentes estatales de información estadística, como datos policiales, judiciales, hospitalarios, ministeriales, entre otros, a fin de analizar su potencial género sensitivo y hacerlos visibles ante las autoridades costarricenses.

Segunda Parte

Acción de la Defensoría de los Habitantes

7 Sinopsis estadística de la intervención institucional

El propósito de esta segunda parte del Informe es mostrar la actividad de la Defensoría de los Habitantes mediante el análisis de sus datos y la descripción de sus intervenciones -tal y como se planteó en el Informe Anual 2012-2013-, con información que busque"*(…) contarnos algo sobre lo que está describiendo, de manera que quien lee pueda identificar de forma más sencilla mensajes centrales o ideas relevantes sobre los datos aportados para que el texto estadístico sea capaz de proporcionar conocimiento general ya sea a partir de una perspectiva o dentro de un contexto".*

7.1. Sinopsis estadística de la intervención institucional

Derechos humanos vulnerados: una mirada a partir de las denuncias

La Defensoría de los Habitantes lleva un registro de las Solicitudes de Intervención[1] (en adelante "SI") que le son planteadas por los y las habitantes o diversos grupos de la sociedad civil. Cada SI que se recibe es registrada y valorada para establecer la "forma de intervención"[2] que se seguirá como estrategia para atender cada una de las situaciones que se plantean.

El presente acápite es resultado del proceso de análisis estadístico institucional –proceso que se caracteriza por recolectar, ordenar, analizar y representar los datos- con el objetivo de describir las características más relevantes de la vulneración de los derechos humanos que se plantean ante la Defensoría y así describir el estado de los derechos humanos con la perspectiva centrada en las personas y sus condiciones.

En consecuencia se verá el comportamiento de las Solicitudes de Intervención durante el año 2014 y cómo éstas evidencian los problemas que afectan los derechos e intereses de los y las habitantes. Para ello se muestra un análisis de los datos más relevantes de las Solicitudes de Intervención recibidas durante el 2014; se identifican los principales derechos humanos vulnerados y las poblaciones más perjudicadas.

Para caracterizar a la población que solicitó la intervención institucional en búsqueda de la restitución de un derecho violentado, se presenta la información de la siguiente manera: i) un primer apartado que

1 Queja, reclamo o denuncia que es presentada a la Defensoría de los Habitantes personalmente, por carta, fax, teléfono o correo electrónico, en la cual una persona denuncia actos, omisiones y actuaciones materiales del sector público que considera lesivos a sus derechos e intereses, y cuya pretensión es que la institución intervenga para su tutela.

2 Estrategia de defensa y protección de derechos que le permite a la Defensoría realizar procesos de investigación, acompañamientos, asesorías, etc., en aras de restituir el derecho vulnerado cuando el Estado no protege, no respeta ni hace cumplir los derechos de las personas.

ilustre a nivel general las características socio-demográficas de la población que solicitó la intervención de la Defensoría, así como la forma de intervención utilizada; ii) un segundo apartado que muestra los derechos humanos vulnerados por entidades, hechos violatorios y temáticas generales; por último, iii) un análisis de la estructura de las investigaciones realizadas por sector y las entidades más denunciadas.

7.2. Vulneraciones a los derechos de los y las habitantes: evidencia de la desigualdad

Una mirada al comportamiento de las estadísticas de la Defensoría de los Habitantes –véase gráfico 1- evidencia que desde el 2007 viene una tendencia creciente en la cantidad de SI que se reciben, duplicándose en siete años. Los factores que pueden explicar este comportamiento son múltiples pero existe una hipótesis inicial: el creciente cansancio de la población en relación con la calidad de los servicios que recibe de los diferentes entes públicos, combinado con un mayor empoderamiento de los y las habitantes en la defensa de sus derechos.

Gráfico N° 1: Defensoría de los Habitantes.
Evolución de las Solicitudes de Intervención
2001-2014



Frente a la titularidad de los derechos, el Estado tiene la obligación de desarrollar la capacidad de satisfacción de los mismos. Las personas, como seres integrales, no sólo requieren de un ambiente sano y de acceso a la salud –entre muchos derechos-, demandan un abordaje integral que vaya más allá del enfoque tradicional[3], donde los derechos se conviertan en la base para las oportunidades. No se trata de cuantificar el gasto social pér capita, sino de la potenciación que ese gasto genera en las personas, de cómo, el accionar del entramado estatal, se realiza desde un Enfoque Basado en Derechos Humanos (EBDH)[4] y avanzar hacia la justicia social como forma de realización de los derechos humanos.. El comportamiento del Gráfico 1 evidencia esa disociación entre la pretensión de los y las habitantes y lo que realmente el Estado brinda. De acuerdo con estimaciones realizadas, de mantenerse esta tendencia, para el 2020 la Defensoría de los Habitantes estaría recibiendo cerca de cuarenta mil SI, en el supuesto de que las condiciones actuales del país se mantengan invariables;

3 Entendido éste desde una perspectiva asistencialista con la concepción de la persona aislada de su contexto y de sus condiciones, donde la aborda a partir de sus carencias y necesidades y no desde sus potencialidades y capacidades.

4 Marco conceptual y metodológico fundamentado normativamente en estándares internacionales de derechos humanos a partir de un enfoque holístico y fijándoles como el centro de los modelos de desarrollo a partir del enfoque de capacidades y de los principios de los derechos humanos –universalidad e inalienabilidad, indivisibilidad, interdependencia e interrelación, igualdad y no discriminación, participación e inclusión y rendición de cuentas-.

supuesto que permite visualizar el rol protagónico de la institución que vela por los derechos de los y las habitantes.

a. Distribución geográfica por provincia, cantón y oficina de recepción.

Para el 2014 la Defensoría recibió la mayor cantidad de SI desde que abrió sus puertas, 30.264, un aumento del 3,3% respecto del 2013. Si se compara con el 2012, la tasa de crecimiento de las SI creció un 22% confirmando una tendencia desde el 2011.

La distribución geográfica[5] de las Solicitudes de Intervención muestra que la provincia de San José recoge el 36% del total, seguida de Alajuela con un 17% y Puntarenas con un 16% (figura 1). Las provincias costeras –Guanacaste, Puntarenas y Limón- captan el 38% de las SI. Heredia y Cartago son las que presentan menor nivel de SI, cada una con un 4%.

Esta distribución geográfica puede inducir a que se concluya que la mayoría de la demanda de los servicios que presta la Defensoría de los Habitantes se concentra en el Gran Área Metropolitana (GAM); pero al desagregar los datos por cantones la realidad evidencia otro patrón de comportamiento. Pérez Zeledón concentra el 48% del total de SI de la provincia de San José, mientras que el cantón de San José, segundo, registra un 17%, menos de la mitad.

Figura Nº 1



Adicionalmente, si se desagrega a nivel del distrito en ambos cantones –que representan en conjunto dos terceras partes del total de denuncias de la provincia- y se compara con el Índice de Desarrollo Social (IDS)[6] del 2013, tenemos que para el cantón de San José el distrito que más denuncia es Pavas –un 21% del cantón-. Pavas es el distrito que se ubica dentro de las áreas de menor desarrollo relativo en un nivel medio y que se encuentra en la posición 95.

Para el cantón de San José, tres distritos recogen el 47% de las SI que se presentan ante la Defensoría de los Habitantes, de ellos el único que se ubica en un área de mayor desarrollo relativo es San Sebastián -14% de las denuncias del cantón-, ya que el otro, Hatillo se ubica al igual que Pavas en un área de menor desarrollo relativo. Para

5 Se excluyen las SI que no registran ubicación geográfica.

6 El Índice de Desarrollo Social es una medida que procura, a partir de un dato, instrumentalizar el concepto de desarrollo social a partir de la elaboración de una serie de dimensiones e indicadores; para ello se han establecido cuatro dimensiones a considerar: económica, participación electoral, salud y educativa. Cada dimensión se encuentra conformada por dos o más índices los cuales a su vez se desprenden de una serie de indicadores. Para mayor detalle, consultar: MIDEPLAN. Índice de Desarrollo Social 2013. Setiembre 2013. San José.

el caso de Pérez Zeledón se presenta un fenómeno similar. El distrito de San Isidro del General recoge el 35% de las denuncias y se ubica dentro de un área de menor desarrollo relativo.

La cantidad de solicitudes de intervención combinadas con distritos de procedencia asociados al IDS, permite delinear un perfil de la persona denunciante en la Defensoría. Con este propósito se demuestra un análisis de la cantidad de SI referenciadas geográficamente, a partir de los diez cantones de donde provienen más denuncias en la institución.

Cuadro Nº 1
Defensoría de los Habitantes
Los diez cantones con mayor cantidad de SI 2014

Cantón	% País
Pérez Zeledón	14%
San Carlos	8%
Puntarenas	7%
Liberia	6%
San José	5%
Limón	4%
Alajuela	3%
Desamparados	3%
Corredores	1%
Goicoechea	1%
Total País	**52%**

Al desagregar por cantones (véase Cuadro 1), diez de ellos reúnen el 52% de las SI presentadas en la Defensoría de los Habitantes, de las cuales cuatro se ubican en la GAM –San José, Alajuela, Desamparados y Goicoechea-. Como se mencionó, para el caso de San José, el origen de estas denuncias proviene, en su mayoría, de áreas de menor desarrollo relativo de acuerdo al IDS.

El cantón que mayor cantidad de denuncias presenta, a nivel nacional, es Pérez Zeledón con un 14% del total nacional seguido de San Carlos y Puntarenas con un 8% y 7% respectivamente. Ampliando el análisis para Pérez Zeledón además del distrito de San Isidro del General, Daniel Flores recoge un 26% de las SI. En conjunto ambos distritos representan un 61% del total de ese cantón. Ambos distritos se ubican en áreas de menor desarrollo relativo ocupando las posiciones 165 y 125 respectivamente.

El segundo cantón que más SI recoge es San Carlos, siendo Quesada -33%- el que más denuncia, seguido de Aguas Zarcas -15%- y Florencia -10%-. En conjunto estos tres distritos representan el 58% del cantón. Si se asocia estos distritos con su nivel de IDS, Quesada y Florencia –posición 158 con un IDS de 66,1 y posición 241 con un IDS de 59,8; si bien es cierto dentro de las áreas de menor desarrollo relativo se encuentran en el nivel medio, se encuentran más cerca del nivel bajo en comparación con San José y Pérez Zeledón. Aunado a ello, el distrito de Aguas Zarcas se ubica en una posición baja -posición 314 para un IDS de 55,1-.

Puntarenas es el tercer cantón con mayor cantidad de SI, un 8%. A nivel de distrito el 57% se concentra en el distrito central, seguido de Barranca con un 26 y Chomes con un 13%. Al asociar el comportamiento de los dos cantones con respecto a éste, se mantiene la tendencia con el IDS, pero con un elemento adicional, si bien Puntarenas y Barranca se ubican en una área de desarrollo relativo bajo –IDS 62,4, posición 210 y IDS 58,1, posición 264 respectivamente-, cada vez se encuentran más cerca del nivel bajo y, como en el caso de Chomes, en la posición 450 de 477 distritos. Los tres cantones analizados, más Liberia, agrupan más de una tercera parte del total de SI nacional -35%-.

Esta realidad evidencia un perfil de habitante proveniente de zonas alejadas del centro del poder político del país, que acude, a la DHR, como la alternativa –en muchas oportunidades la única o la última- para que sus derechos no sean vulnerados o para la restitución de su derecho. Un primer hallazgo asociado con este resultado evidencia que los y las habitantes de cantones alejados de la GAM son los que más acuden a la institución, hecho que le da un alto componente rural al perfil de la persona denunciante.

Si se amplía el rango a quince cantones y se incorporan de forma sucesiva Buenos Aires, Nicoya, Carrillo, Coto Brus, y Golfito, la tendencia no solo se confirma, sino que se agudiza en el sentido de que todos los distritos se ubican en niveles de desarrollo social bajos o muy bajos de acuerdo con los datos del IDS-2013.

Al igual que años anteriores, la población atendida es predominantemente de zonas rurales o urbano marginales, de bajo nivel de desarrollo social, hecho que pone de manifiesto, independientemente del derecho vulnerado, un aspecto que guía el trabajo diario de la Defensoría: detrás de cada Solicitud de Intervención se desprende la necesidad de que el Estado asegure las condiciones para una vida digna. A nivel geográfico se evidencia el impacto que tiene el IDS y vulneración de derechos; a más bajo IDS más vulnerables se vuelven los y las habitantes, lo que se confirma en el trabajo cotidiano de la Defensoría.

Las condiciones sociales, medidas a través del IDS, no sólo evidencian aspectos y conceptos básicos del desarrollo social (pobreza, necesidades básicas insatisfechas, vulnerabilidad, igualdad, equidad y exclusión social); sino que, obliga a reconceptualizar cada uno de ellos bajo un enfoque de derechos humanos.

A partir del análisis por provincia y cantón, se evidencia la asociación directa entre las cantidades de denuncias con los lugares donde la Defensoría de los Habitantes tiene presencia territorial. Como se mencionó, el comportamiento de las SI por cantones se vinculan de forma directa con aquellos donde se encuentran instaladas Oficinas Regionales, las cuales acopian el 50% de las SI, tal y como se ilustra en el Cuadro 2. Al combinarse la distribución por cantones con la estructura por oficina de recepción, se tiene que para el 2014 todos los cantones –con excepción de Corredores-, donde se encuentra instalada una oficina de la DHR, se encuentran entre los diez con mayores demandas en la intervención de la Defensoría.

La facilidad de acceso es por lo tanto algo que la DHR debe fortalecer. Es por ello que se ha adoptado un programa de extensión a zonas rurales alejadas de las sedes regionales llamado *Oficinas sin Paredes* (ver sección de la Dirección de Oficinas Regionales).

Cuadro Nº 2
Defensoría de los Habitantes
Distribución de las SI por Oficina Receptora 2014

Oficina Receptora	2014	%
Oficinas Centrales - San José	15067	50%
Oficina Regional de Pérez Zeledón	4391	15%
Oficina Regional de Liberia	3283	11%
Oficina Regional de San Carlos	2640	9%
Oficina Regional de Puntarenas	2396	8%
Oficina Regional de Limón	1461	5%
Oficina Regional de Ciudad Neily	1026	3%
Total General	**30264**	**100%**

El Cuadro 2 ilustra la estructura por oficina receptora de SI, del total nacional un 50% se reciben en la sede central, siendo los y las habitantes de la provincia de San José quienes acuden en mayor cantidad con un 49% del total recibido en esa sede, seguido de habitantes de Alajuela y Heredia con un 16% y 10% respectivamente. En línea con lo anterior, observando la composición de las Oficinas Regionales, la de Pérez Zeledón es, después de la sede central, la que mayor número de denuncias recopila, con un 15% del total nacional. Seguidas de la oficina de Liberia con un 11% y la de San Carlos con 9%.

Análisis aparte merecen las oficinas ubicadas en Limón y Ciudad Neilly, que si bien representan un 16% del total de las oficinas regionales y un 8% del total nacional, las zonas que ambas oficinas cubren se encuentran en las dos regiones más pobres del país Huetar Atlántica y Brunca y que se encuentran clasificadas, a nivel general dentro de las áreas de menor desarrollo relativo ubicadas en los niveles bajos y muy bajos. Ambas oficinas atienden habitantes que cuentan con pocas oportunidades de acceso a servicios públicos de calidad, lo cual no solo aumenta su grado de vulneración en el disfrute de los

derechos sino que, asociados a su nivel de pobreza se incrementan su exclusión social. La institucionalidad presente en estas áreas es deficiente.

En ambos casos, más que centrarse en los números, el análisis debe partir del acceso y oportunidades de una mejor calidad de vida. En el mapa del Índice de Desarrollo Social ambas oficinas regionales cubren poblaciones que se ubican en los quintiles I y II, lo cual es evidencia de patrones de desarrollo desiguales con altos grados de deterioro en términos sociales, situación que potencia los niveles de vulneración a los que son expuestos.

El análisis realizado en términos geográficos –tanto a nivel provincial, cantonal, distrital como por oficina de recepción de las SI- muestra, en términos generales, que la densidad de población no es sinónimo de mayores niveles de denuncia pero que sí implica mayor deterioro social de acuerdo con los datos del IDS. Se identifica a partir de los datos que los niveles de mayor cantidad de denuncia tiene una importante asociación con el Índice de Desarrollo Social. A mayor grado de deterioro en el IDS mayor nivel de denuncia existe. Aunado al hecho de que la Defensoría posee oficinas en zonas geográficas con mayores condiciones para la vulneración de derechos producto de servicios públicos poco eficientes, tal y como se muestra al indicar que las denuncias más recurrentes se refieren a eficiencia en la prestación de los servicios públicos.

b. Los derechos vulnerados tienen rostro de mujer.

La desigualdad de género, mostrada desde los análisis de desigualdad socioeconómica; tiene que vincularse con aspectos sociales, económicos y culturales, para no reducir el análisis a un asunto de distribución asimétrica de recursos y oportunidades, dejando de lado el tema de derechos.

La discusión en el tema de género requiere, como punto de partida ampliar la discusión pública en el avance en el goce pleno de derechos económicos, sociales y culturales. La igualdad debe superar la discusión de las oportunidades y ubicar a la mujer como poseedora de derechos, más allá de sus logros individuales y capacidad adquisitiva.

Una forma de abordar la realidad de la desigualdad, en materia de género, es mediante la identificación de la estructura por sexo de las personas que acuden a la DHR asociado con su nivel de escolaridad para observar un panorama más amplio de la vulneración de derechos así como los sectores de la población que más acuden.

En el 2014 se recibieron 30.264 SI, de ellas un 52% correspondió a personas del sexo femenino y un 40% del sexo masculino. El 2014 mantiene el patrón de comportamiento- para este caso- de años anteriores en esa clasificación.

Un análisis desagregado por provincia, tal y como se observa en el Cuadro 3, evidencia que del total de SI presentadas ante la Defensoría de los Habitantes, en Guanacaste por cada hombre que acude a la institución lo hace 1,85 mujeres –casi un relación de 2 a 1-. Este comportamiento –de mayor denuncia de mujeres que hombres- se reproduce en todas las provincias del país.

Al desagregar esta composición por rango de edad –eliminando la porción que no muestra datos- las mujeres ubicadas en el segmento de 25-34 años son las que más acuden a la Defensoría -13,3%-, seguidas de las que se encuentran entre 35-44 años con un 13,2% y de las de 45-54 años con un 11,8%. A nivel agrupado, las mujeres de entre 25 y 54 años representan cerca del 40% del total de denuncias presentadas ante la DHR.

Para el caso de los hombres, el segmento que más acude a la institución se ubica entre los 45 y 54 años con un 9%. Seguidamente tres segmentos aportan cada uno un 8%: 25-34 años, 35-44 años y 55-64 años; muy cerca las personas adultas mayores del sexo masculino representan un 7%.

Una revisión más detallada por sexo y edad visualiza que, i) las mujeres acuden un 25% más a la Defensoría que los hombres; ii) la distribución por edad es más homogénea entre los hombres –los segmentos señalados representan el 40%- y ninguno de ellos supera el 10% del total por estructura de edad; iii) las mujeres que acuden en mayor proporción se ubican en tres segmentos de edad, donde se conjugan responsabilidades laborales tanto fuera del hogar como dentro de él; iv) si se comparan los segmentos de más de 65 años, acuden en mayor cantidad los hombres que las mujeres, donde además estos últimos se encuentran muy cerca de la proporción de los demás grupos del sector masculino, en cambio las mujeres representan menos de la mitad del comportamiento del grupo de edad femenino que más denuncia.

Cuadro Nº 3
Defensoría de los Habitantes
Composición de la SI por sexo y provincia en absolutos y relativos 2014

Provincia	Mujer	%	Hombre	%	Sin dato	%	Total por provincia
San José	5255	59%	3262	37%	388	4%	8905
Alajuela	2144	50%	1925	45%	248	6%	4317
Puntarenas	2311	58%	1586	40%	110	3%	4007
Guanacaste	2236	63%	1228	35%	69	2%	3533
Limón	1069	51%	947	45%	82	4%	2098
Heredia	485	51%	414	43%	58	6%	957
Cartago	440	50%	399	46%	35	4%	874
Sin Provincia	1941	35%	2201	39%	1431	26%	5573
Total General	**15881**	**52%**	**11962**	**40%**	**2421**	**8%**	**30264**

c. La pirámide invertida: a menor nivel de escolaridad, menor nivel ocupacional; ¿mayor vulneración de derechos?

Una desagregación de las SI por nivel de escolaridad muestra que del total de personas que acudieron a la Defensoría de los Habitantes y que brindaron información respecto de su nivel de escolaridad –en muchas oportunidades se muestran renuentes a brindar este dato-, se tiene que del 100% de los datos disponibles, un 60% de ellas cuenta como máximo con primaria completa –en esta categoría se agrupan primaria completa, primaria incompleta y sin estudios-. Dentro de esta categoría, del total de personas en esta condición, un 62% corresponde a mujeres y un 38% a hombres. A partir de estos datos se evidencia que las mujeres con menor nivel de escolaridad acuden casi en una proporción 2 a 1 con respecto a los hombres en esta misma condición.

Si el análisis se amplia para la secundaria, se sigue un patrón similar. Las personas con secundaria incompleta representan el 17% del total, repitiéndose la misma proporción de 2 a 1 entre mujeres y hombres –las mujeres representan un 11% y los hombres el 6%- Si a ellos se agregan las personas que terminaron la secundaria, el total de este grupo llega al 25% -16% son mujeres y 9% hombres-. Con estos datos y, asumiendo el supuesto de que las personas que no concluyeron la secundaria -un 60%- no concluyeron el ciclo de educación general básica –esto significa que no concluyeron noveno año[7]-, se tiene que el nivel de escolaridad de las personas que acuden a la Defensoría es bajo, alrededor de un 70% del total analizado no ha superado el noveno año de secundaria, siendo el nivel más bajo –primaria, completa e incompleta- los que acuden en una relación de por cada persona con secundaria incompleta lo hacen 4,5 personas con primaria incompleta o menos.

7 El artículo 78 de la Constitución Política establece que la educación preescolar y la general básica son obligatorias, ambas y la educación diversificada, en el sistema público, son gratuitas y costeadas por el Estado.

Del total de personas con escolaridad declarada, que se ubican en un rango de educación universitaria incompleta o superior, éstas representan un 11% del total analizado. Si se desagrega por sexo, las mujeres conforman el 60% de este grupo. El análisis global muestra que, para todos los niveles de análisis de la escolaridad[8], en cada uno de ellos la cantidad de mujeres que acuden a la DHR es mayor que la de hombres, tanto en los niveles inferiores de la escala educativa como en los mayores –maestría y doctorado-. Si el análisis de escolaridad se asocia con uno vinculado por condición laboral -del total que la declararon-, como se observa en el cuadro 4; se evidencia que un 35% de las personas que solicitaron intervención a la institución corresponde a amas de casa, un 15% a ocupados en el campo de los servicios y personas desempleadas[9]. Por nivel ocupacional, con excepción de las amas de casa, son los hombres quienes más acuden a plantear sus denuncias.

Un análisis integrado de los resultados mostrados permite establecer con cierto grado de precisión el perfil de la persona que acude a la Defensoría, siendo la principal de ella que el rostro de la vulneración de los derechos en Costa Rica, a partir de los datos institucionales, tiene cara de mujer con edad entre los 25 y 34 años, proveniente de zonas urbano-marginales o rurales que se ubican en áreas de menor desarrollo relativo, predominantemente del nivel bajo, con bajo nivel de escolaridad –como máximo primaria concluida- y dedicada a las labores domésticas.

Cuadro Nº 4
Defensoría de los Habitantes
Composición de las Solicitudes de Intervención por sexo y condición laboral 2014

Condición Laboral	% Mujeres	% Hombres	% No específica	% Ocupación
Ama de Casa	34%	0%	1%	35%
Ocup. relativa Servicios	7%	8%	1%	15%
Desocupado (a)	5%	10%	0%	15%
Agricultor Ganadero y Otros	1%	8%	0%	9%
Pensionado (a)	3%	6%	0%	9%
Empleado Gob. Central	3%	2%	0%	5%
No bien especificada	2%	3%	0%	5%
Empleado Inst. Autónoma	1%	1%	0%	1%
Estudiante secundaria	1%	0%	0%	1%
Estudiante Universitario	1%	0%	0%	1%
Ocup. relativa Transporte	0%	1%	0%	1%
Profesional y Técnico	0%	1%	0%	1%
NS/NR	0%	0%	0%	1%
Estiba Carga Almacenamiento	0%	0%	0%	0%
Director Gerente Administrado	0%	0%	0%	0%
Estudiante primaria	0%	0%	0%	0%
Total	**57,4%**	**39,4%**	**2,9%**	**100%**

A pesar de los esfuerzos país por avanzar en políticas en materia de igualdad y equidad de género como estrategia para la creación de oportunidades y capacidades, persisten brechas importantes que

8 Para efectos de análisis se toman en cuenta las siguientes clasificaciones: sin estudios, primaria incompleta, primaria completa, secundaria incompleta, secundaria completa, universitaria incompleta, universitaria completa, maestría, doctorado, formación técnica.

9 Del 15% de las personas desempleadas, un tercio de ellas corresponde a denuncias que interponen los y las privadas de libertad, por lo que si se extrajeran del grupo el porcentaje neto sería un 10%.

hacen que las desigualdades de género en materia de los derechos humanos se mantengan, desde las posibilidades laborales de inserción en el mercado de trabajo, hasta el acceso a la educación y la salud.

Un importante porcentaje de las personas que denuncian en la DHR se encuentra en condiciones de pobreza, siendo las mujeres mayoría. Esta realidad impone obstáculos estructurales para la realización de los derechos de estas personas.

Para respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las personas, el Estado tiene la obligación de ofrecer servicios públicos que sean accesibles, continuos y de calidad. Además es necesario que la realización de los derechos se piense y se planifique a partir de un enfoque centrado en procesos y resultados, que permita reconocer las demandas de la población –o diferentes grupos de la sociedad civil- y atenderla tanto desde sus causas estructurales como de sus manifestaciones.

d. Solicitudes de Intervención: la manifestación a través de los derechos más vulnerados y hechos violatorios.

Como se mencionó las SI son aquellas quejas, reclamos o denuncias que se presentan en la institución –sea en sede central u oficinas regionales- de manera personal, mediante carta, fax, teléfono, correo electrónico o redes sociales, donde el o la habitante que considera que se le ha vulnerado un derecho procede, mediante denuncia, a manifestar cuáles actos, omisiones y/o actuaciones materiales del sector público están lesionando sus derechos e intereses, y cuya pretensión es que la institución intervenga para su tutela.

El Cuadro 5 ilustra los 15 derechos más vulnerados[10]: el derecho a la "eficiencia en la prestación de los servicios públicos" es el más denunciado (35%), el "derecho a la salud" (18%) es el segundo y el tercero es el "derecho a la seguridad social" (11%). Estos tres derechos representan casi las dos terceras partes del total de SI presentadas ante la Defensoría.

Si se observa la estructura de los derechos específicos, los cinco primeros –que representan casi el 80% del total- se vinculan con los Derechos Económicos y Sociales, mientras que los vinculados con los Derechos Civiles y Políticos representan cerca del 10%. Esto evidencia un mayor nivel de vulneración en materia de derechos humanos en aquellos vinculados a temas que requieren de una acción programática del Estado, y que se ligan a temas de buen gobierno, gobernanza y desarrollo humano que son los que más se reclaman y vulneran en el país.

Dentro de la clasificación de las SI se establecen una serie de categorías de hechos violatorios -cada derecho específico contiene una serie de hechos violatorios- que sirve para determinar, de forma puntual la afectación directa que está teniendo el o la habitante –o grupo de personas, una comunidad o un colectivo específico-.

Para el caso del Derecho a la "eficiencia en la prestación de los servicios públicos", los tres hechos más recurridos por los y las habitantes son, en su respectivo orden:

- Dilación o negativa injustificada en trámites administrativos
- Problemas en el cobro del servicio de agua potable
- No ejercicio del deber de fiscalización por parte de las Municipalidades

El primero de ellos es, dentro del cúmulo de SI que se plantean, el que más se denuncia. Del 100% de SI con hechos violatorios identificado el de "dilación o negativa injustificada en trámites administrativos" recoge un 24% del total, mientras que los otros dos representan un 2% y 1% respectivamente. Esta

10 Se excluye de este dato las Solicitudes de Intervención que se relacionan con temas entre privados, aunque se orienta y asesora al habitante, son temas que se encuentran fuera de la competencia institucional.

situación es un claro síntoma del tipo de servicio público que se presta en el país, donde persiste una deuda con los principios de eficiencia, eficacia, calidad y economía.

Cuadro Nº 5
Defensoría de los Habitantes
Composición de las Solicitudes de Intervención por derecho vulnerado 2014

DERECHO ESPECÍFICO	%
DERECHO A LA EFICIENCIA EN LA PRESTACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS	35%
DERECHO A LA SALUD	18%
DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL	11%
DERECHO A LA EDUCACION	9%
DERECHO A UN AMBIENTE SANO	6%
DERECHO AL TRABAJO Y ESTABILIDAD EN EL EMPLEO	3%
DERECHO A LA INTEGRIDAD PERSONAL	3%
DERECHO A LA JUSTICIA	2%
DERECHO A LA DOCUMENTACION PERSONAL	2%
DERECHO DE PETICION Y PRONTA RESPUESTA	2%
DERECHO A LA PROTECCION ESPECIAL	2%
DERECHO AL DEBIDO PROCESO	2%
DERECHO A LA CONSTITUCION Y PROTECCION DE LA FAMILIA	2%
DERECHO A VIVIENDA DIGNA	2%
OTROS DERECHOS VULNERADOS	1%
Total Derechos Vulnerados	**100%**

El derecho a la salud, el segundo más vulnerado (18%), muestra que los hechos concretos más denunciados se relacionan con:

- Denegación, deficiencia o mal trato en la prestación del servicio de salud
- Violación de los derechos del paciente
- Acciones u omisiones que atenten contra la salud preventiva y la inmunización

El primero de ellos resume en gran medida los problemas que enfrenta el sistema nacional de salud pública del país. No solo es el hecho violatorio más vulnerado dentro del derecho a la salud, sino que es el segundo más denunciado dentro del conjunto total de hechos clasificados (15%).

Es importante evidenciar, a partir de los datos registrados, que tan solo en dos hechos violatorios analizados se concentra el 39% de los asuntos en los que la Defensoría interviene, situación que ratifica lo señalado en torno a la deuda de buen gobierno y gobernanza en la gestión pública del país.

El derecho a gozar de una seguridad social está en tercera posición, con 11% de los derechos vulnerados. La violación de este derecho ha crecido en participación en las denuncias que los y las habitantes presentan, incremento que ha venido acompañado entre otros aspectos con el tema de pensiones financiadas por el Estado bajo el Régimen No Contributivo o el exceso de requisitos y trámites que se solicitan para poder solicitarla. En el campo de la seguridad social, el Estado, en tanto que ratificó el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se comprometió a tomar pasos efectivos

hacia la universalidad del sistema. Este hecho violatorio, si bien no es el más denunciado en el marco de este derecho, muestra una tendencia de discriminación a poblaciones en condición de vulnerabilidad donde destacan adultos mayores y personas con discapacidad. Este es un tema -que si bien desde una perspectiva estadística no es significativa- desde un enfoque de derechos humanos es central.

Los tres hechos violatorios más denunciados, en orden de cantidad, en el derecho a la seguridad social son:

- Restringir o impedir el acceso a la seguridad social
- Restringir o impedir el acceso a la seguridad social de la CCSS
- Dilación en el trámite y en la resolución de pensiones del RNC

A nivel individual el hecho violatorio más denunciado dentro de este derecho, restringir o impedir el acceso a la seguridad social es, coincidentemente, el tercero más denunciado dentro del conjunto de hechos (5%). Agregando el hecho violatorio más denunciado de cada uno de los derechos revisados con anterioridad –los tres derechos específicos más vulnerados representan el 66% del total de SI-, se establece que tres hechos violatorios concentran el 44% del total de denuncias que se registran en la Defensoría y que consignan este dato.

Los tres hechos violatorios tienen que ver directamente con la calidad y oportunidad de la prestación del servicio de parte de las diferentes entidades que conforman el sector público. Lo que muestra una debilidad para generar respuestas eficientes y eficaces a las necesidades de la población. El presente informe anual, muestra, con casos concretos, cómo la dinámica del aparato institucional se convierte, a partir de su funcionamiento, en un permanente vulnerador de derechos de las personas.

e. Los derechos humanos: pasar de los enunciados a los resultados.

La abundancia de casos que se reciben diariamente -en promedio acuden a la Defensoría 121 personas- muestra la deuda en el campo de los derechos humanos. Los datos reflejan que de cada diez personas que llegan a la Defensoría, seis tienen un nivel de escolaridad bajo –primaria o menos-, cinco no tienen fuente de ingresos que llega a la Defensoría y entre estos, por cada hombre en estas condiciones existen dos mujeres; que además viven de forma predominante en las Áreas de Menor Desarrollo Relativo mayoritariamente en los niveles bajos.

A Dirección de Admisibilidad

La Dirección de Admisibilidad tiene la función principal de la recepción y registro de las quejas, denuncias o consultas que se presenten ante la sede central de la Defensoría de los Habitantes, así como la obligación de valorar si las mismas cumplen con los parámetros[1] exigidos, y así declarar su admisibilidad ante alguna de las siete Áreas de Defensa, para que se realice la respectiva investigación por denuncia, de acuerdo con la división de competencia por materia, sin perjuicio de que en esta investigación puedan intervenir de manera conjunta dos o más de estas áreas.

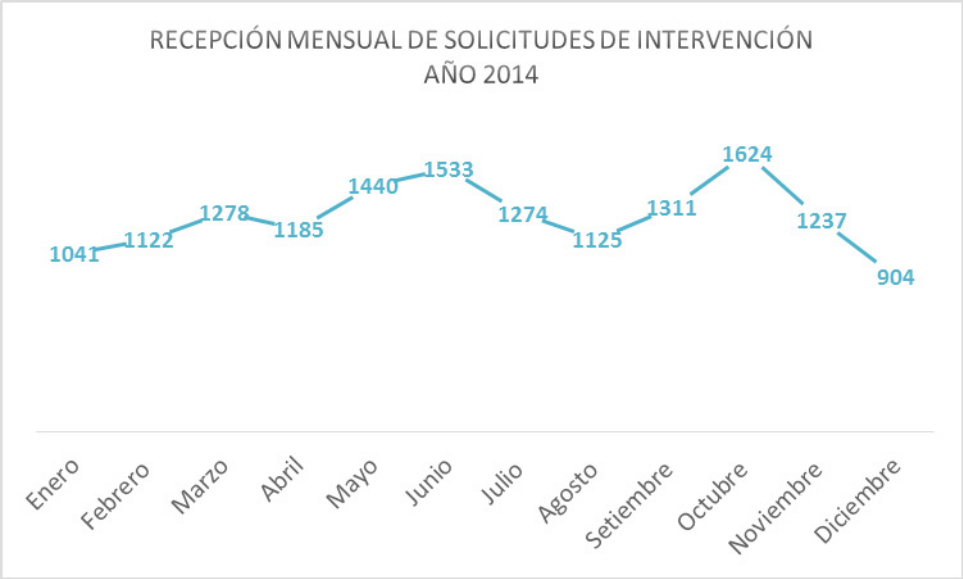
Para el año 2014 la Dirección de Admisibilidad registró un total de 15.074 SI, recibidas por los diferentes medios institucionales para la interposición de denuncias o consultas, a través de los distintos canales de comunicación con que cuenta la institución, desde la forma personal, telefónica, fax, correo electrónico, incluso recientemente rescatando casos de interés que se presentan a través de las redes sociales, formando parte de las 30.275 SI recibidas en el año aquí tratado, total que toma en cuenta las solicitudes que se recibieran por medio de las 6 sedes regionales[2] con que cuenta la Defensoría de los Habitantes distribuidas en zonas estratégicas del país. Con ello se muestra un aumento de 1448 solicitudes de intervención en comparación a las que se recibieran por parte de la Dirección de Admisibilidad en el año 2013.

El año 2014 muestra un promedio de 1256 solicitudes de intervención registradas mensualmente, las cuales descienden gradualmente en el mes de diciembre, condición propia de la época (ver Gráfico N° 1).

1 Estipulados en el Manual del Macroproceso de Protección de Derechos de la Defensoría de los Habitantes publicado en La Gaceta de 5 de febrero del año 2014, artículos 5, 6, 8. Ley de la Defensoría de los Habitantes N° 7319, publicada en La Gaceta número 237 de fecha 10 de diciembre de 1992 y su reglamento.

2 Sede Regional Atlántica, Sede Regional Brunca, Sede Regional Chorotega, Sede Regional Norte, Sede Regional Pacífico Central , Sede Regional Sur.

Gráfico N°1
Recepción mensual de Solicitudes de Intervención 2014



Un total de 1933 SI fueron enviadas por parte de la Dirección de Admisibilidad ante las diversas Áreas de Defensa a las cuales corresponde atender, tramitar, investigar y preparar el informe final de las investigaciones de las quejas admitidas mediante documento que así lo informa y las requeridas de oficio en la que no media solicitud expresa de algún habitante de incoarla, de conformidad con la competencia institucional, en los supuestos en que exista violación a los derechos en los siguientes casos:

Cuadro N°1.
Expedientes remitidos a las Áreas de Defensa en el 2014 por parte de la Dirección de Admisibilidad

Dirección de Defensa	Número de expedientes remitidos
Defensoría de la Mujer: derechos e intereses de las mujeres originados de las actuaciones u omisiones del sector público, incorporando una perspectiva de género en el quehacer de la Defensoría de los Habitantes, así como asuntos de hostigamiento sexual.	269
Dirección de Protección Especial: derechos e intereses de las personas que por su condición requieren una protección de garantía reforzada donde se incluye población indígena, personas privadas de libertad, persona migrante, adultos mayores, personas con discapacidad y poblaciones discriminadas por cualquier razón. Conoce además asuntos relacionados con actuaciones arbitrarias de la fuerza policial y dilación en la justicia.	916
Dirección de Calidad de Vida: derechos e intereses sobre asuntos relacionados a la protección del ambiente, acceso a la salud, vivienda digna y la incidencia del ser humano en el entorno, así como protección a derechos culturales.	203

Dirección de Control de Gestión Administrativa: derechos e intereses que se originen del funcionamiento administrativo y financiero de los gobiernos locales, el derecho al acceso a la tierra, concesiones, licitaciones y servicios públicos.	212
Dirección de Niñez y Adolescencia: derechos e intereses de la población menor de edad, promoviendo y velando por la incorporación de la perspectiva de la protección de sus derechos en todo el quehacer institucional.	154
Dirección de Asuntos Económicos: consultas en relación con intereses económicos de los habitantes investigando en contexto general. Le corresponde además la intervención en asuntos propios de fijación de tarifas de servicios públicos, asistencia y seguimiento de aquellos asuntos económicos, financieros y regulatorios de relevancia nacional.	45
Dirección de Asuntos Laborales: Comprende asuntos relacionados con la contratación y nombramiento de personas en el sector público, remuneraciones, hostigamiento laboral y clima laboral, convenios OIT, recursos humanos y pensiones de regímenes contributivos.	134
Total	1933

Las restantes SI que no superaron la fase de valoración de admisibilidad se atendieron de distintas maneras, por ejemplo para aquellas situaciones en las que la denuncia, queja, o consulta presentada no eran de resorte institucional por no aparecer como sujeto denunciado una entidad parte del sector público sino que el mismo reflejaba un problema entre sujetos privados, estos asuntos fueron rechazados mediante la emisión de un documento de inadmisibilidad. Lo mismo ocurrió en aquellos casos en contra del sector público en el que no se evidenció una violación a un derecho fundamental, la justicia, la Constitución Política, las leyes, los convenios, los tratados, los pactos suscritos por el Gobierno o los principios generales del Derecho.

Dentro de las denuncias inadmitidas se enmarcan aquellas en las que la pretensión objeto de conocimiento de la Defensoría estaba siendo vista en la sede judicial, sea antes de que se acudiera a la Defensoría o en el transcurso de la investigación, por lo que se suspendió toda actuación por prohibición expresa de ley[3].

Se incluye también dentro de los casos inadmitidos, las denuncias que cuentan con un procedimiento establecido para resolver o rectificar los errores que el acto, acción u omisión puedan generar.

Para todo aquel asunto en el cual fue necesario guiar al habitante en el proceso que debe efectuar para la efectiva defensa de su derecho o para cumplir con la exigencia de aportar documentación probatoria de las gestiones realizadas ante la entidad denunciada, que sirviera como base para una posible investigación por parte de esta Defensoría, se destinaron documentos de Orientación al Habitante, donde se emite asesoría en caso de ser necesario o solicitarlo.

Cuando el ente o empresa, aunque sea de naturaleza privada, constituya un prestatario de un servicio público o administrador de fondos públicos, es posible que la Defensoría intervenga frente a la presentación de alguna inconformidad. Se requiere que el habitante haya gestionado ante la instancia pública encargada de su supervisión y tutela antes de interponer su queja ante la Defensoría, si no lo ha hecho, se le informa la necesidad de cumplir esta fase.

3 Ley de la Defensoría de los Habitantes de la República N° 7319 del 17 de noviembre de 1992, artículo 19 inciso 2.

Para otras situaciones en que la Dirección de Admisibilidad valora que la denuncia realizada debe ser de conocimiento de otra entidad -órgano de control- por razón de competencia de la materia, traslada los asuntos para conocimiento de éste. En los casos en que se expuso un supuesto mal trato en la prestación de un servicio de atención al público, las quejas fueron trasladas ante la Contraloría de Servicios de la institución que debía conocer el asunto, sin ulterior trámite.

La reforma realizada al Manual de Macroproceso de Protección de Derechos, colocó a la Dirección de Admisibilidad como un Área de Defensa desde febrero del 2014. Previamente sus funciones se limitaban a abrir el caso para pasarlo a un Área de instrucción del procedimiento. Por este cambio, actualmente se desarrollan variadas gestiones para complementar la información sobre los hechos denunciados. Estas gestiones sumarias informales ofrecen solución al problema expuesto, sin necesidad de desarrollar una investigación más compleja, con el resultado de una restitución del derecho supuestamente violentado en un plazo menor. En otros casos esta información recabada sobre la queja expuesta, sirve de base para una investigación posterior o para poner en conocimiento de la institución denunciada, alguna situación que se desconocía.

Como parte de estos documentos emitidos en el 2014, se generaron los siguientes datos:

Cuadro N° 2.
Cantidad de documentos generados en el 2014 por parte de la Dirección de Admisibilidad

Acumulación de queja	50
Acuse de recibo a funcionario	11
Traslado a Órgano de Control	10
Traslado a Contralorías de Servicios	6
Solicitudes de Informe	609
Solicitud de ampliación de Informe	30
Prevenciones	149
Cierres de consulta	519
Cierre de expediente por gestiones informales	163
Inadmisibilidad	164
Orientación y asesoría al habitante escrita	320
Recurso de Reconsideración	40
Suspensión de trámite de Expediente por gestión ante el Poder Judicial	2
Orientación y Asesoría al habitante verbal	11.909

Derecho a la salud como garantía para el disfrute de otros derechos. Ya que la tendencia sigue siendo que el derecho a la salud sea el derecho más violentado por parte de las entidades del sector público[4], se ha prestado especial atención a posibles quebrantos a este derecho. Para los casos donde no se requiera una investigación profunda o la emisión de recomendaciones finales, éstos se tratan con la forma de intervención que se dispone como Atención Inmediata, que cuenta con plazos menores para su tramitación para un accionar rápido oportuno, ágil y eficiente. Lo que se logra en mayor medida por gestiones sumarias e informales de defensa, para lograr la restitución del derecho vulnerado.

4 Para el 2013, el 18% de quejas tenían relación con el disfrute del derecho a la salud. Informe de Labores, Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica 2013-2014, página 70, Gráfico N°6.

La afectación del derecho a la salud, por acción u omisión, donde no se garantice a la persona condiciones adecuadas para su desarrollo físico, mental y social impide el pleno disfrute de otros derechos, por lo que una violación a este derecho implica la trasgresión a otros derechos.

Es por esto que cualquier acción injustificada que devenga en omisión de los proveedores de servicios médicos en el país, principalmente el Ministerio de Salud, la Caja Costarricense del Seguro Social, el Instituto Nacional de Seguros o el Ministerio de Justicia (para el caso de la población privada de libertad), que conlleve un atraso o ineficiencia en la prestación del servicio (atrasos en procedimientos médicos por daño de máquinas que no son reparadas, no despacho de medicamentos, pérdidas de expediente médicos, faltante de requisitos de bioequivalencia de medicamentos, o la no entrega de estos, así como las largas listas de espera para cirugía), pueden repercutir gravemente en la salud de los habitantes y en muchos casos tornan imposible su restitución por las complicaciones derivadas de la enfermedad principal u otras accesorias que devienen, así como su propagación sin que sea controlada con efectividad en tiempo y forma, y el irrevertible daño al que el paciente es sometido.

El Estado costarricense, por la ratificación de instrumentos legales internacionales incorporados en el Ordenamiento Jurídico[5] como parte de la normativa nacional, está comprometido a garantizar el derecho a la salud. La Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José) obliga mediante los numerales 4 y 5 a respetar el derecho a la vida de toda persona desde el momento de su concepción, sin restricción o privación alguna, respetando además la integridad física, psíquica y moral de este. En igual sentido el artículo 10 del Protocolo Adicional de la Convención Americana de Derechos Humanos, en materia de Derechos Económicos, Sociales, y Culturales (Protocolo de San Salvador), impone al Estado la adopción de medidas para hacer efectivo el derecho a la salud, como un bien público[6], sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.

Es igualmente sancionable cuando el impedimento al acceso a la salud obedece a razones generadas por la inadecuada adaptación de los insumos con que cuenta el Estado para su prestación, tanto en caso de materia primas como de los recursos necesarios para generar los servicios, así como el desaprovechamiento de capital humano, la tramitología inadecuada e innecesaria que conlleve trámites engorrosos para la obtención de los distintos modelos de aseguramiento que suele perjudicar a la población que más lo requiere.

En este sentido se han referido los jueces Alirio Abreu Burelli y Antonio A. Cançado Trindade en el caso Villagrán Morales y otros vs Guatemala[7], denominado "Niños de la calle":

> *"(…) El derecho a la vida implica no solo la obligación negativa de no privar a nadie de la vida arbitrariamente, sino también la obligación positiva de tomar las medidas necesarias para asegurar que no sea violado aquel derecho básico. Dicha interpretación del derecho a la vida, de*

---

5 El artículo 7 de la Constitución Política se señala en la parte que interesa que "*Los tratados públicos, los convenios internacionales y los concordatos debidamente aprobados por la Asamblea Legislativa, tendrán desde su promulgación o desde el día que ellos designen, autoridad superior a las leyes".*

6 "(…)

a. la atención primaria de la salud, entendiendo como tal la asistencia sanitaria esencial puesta al alcance de todos los individuos y familiares de la comunidad.

b. La extensión de los beneficios de los servicios de salud a todos los individuos sujetos a la jurisdicción del Estado.

c. la total inmunización contra las principales enfermedades infecciosas

d. la prevención y tratamiento de las enfermedades endémicas, profesionales y de otra índole

e. la educación de la población sobre la prevención y tratamiento de los problemas de salud

f. la satisfacción de las necesidades de salud de los grupos de más alto riesgo y que por sus condiciones de pobreza sean más vulnerables".

7 Corte Interamericana de Derechos Humanos, sentencia del 19 de noviembre de 1999.

modo que abarque medidas positivas de protección por parte del Estado, encuentra respaldo hoy día tanto en la jurisprudencia internacional como en la doctrina (...)"

En claro ejemplo de negligencia y tardanza en la atención médica por trámites burocráticos que trajo consigo la violación del derecho a la salud, fue un caso presentado ante la Defensoría en agosto de 2014 en una de las oficinas regionales, en el cual un habitante acudió en defensa de su padre -adulto mayor de 67 años quien desde el 2009 había sufrido un bloqueo en el colon por el que fue intervenido quirúrgicamente en el centro médico, practicándosele una colostomía-. Desde esa fecha se le indicó que pasados ocho meses debía acudir nuevamente al Hospital San Juan de Dios, para el retiro de la bolsa adherida a su estómago para la recolección de excretas. Transcurridos 5 años y dadas las gestiones de la DHR[8], la persona pudo recibir el tratamiento médico. En este caso la persona había presentado un Recurso de Amparo ante la Sala Constitucional que había sido declarado sin lugar.

8 En dicho periodo, se le había llamado en cuatro ocasiones para la realización del procedimiento pero era requerido en horas de la mañana para que se presentara en el centro médico dos o tres horas después para su internamiento en ese Hospital. En la última oportunidad recibió llamada telefónica al medio día y se le solicitaba estar en el Hospital San Juan de Dios a las 2 de la tarde. La persona perdía la oportunidad para ser intervenida ya que habita en la ciudad de Golfito (ubicada aproximadamente a 330 kms. de San José) haciendo imposible su llegada en el plazo que se le exigía. En todas las oportunidades en las cuales fue llamado por el Hospital, la persona hizo saber el impedimento existente para su llegada. Además, el lugar de domicilio del paciente se encuentra registrado en los expedientes médicos. Por estos hechos solicitó la intervención de la Defensoría que requirió del Hospital presentar un informe detallado. Estas gestiones tuvieron resultado ya que el Hospital otorgó un plazo de 24 horas para la llegada del paciente al centro médico en fecha programada (agosto 2014). El día programado un funcionario de la DHR dio seguimiento al paciente hasta que se realizó el procedimiento médico.

B Dirección de Oficinas Regionales

Las seis oficinas regionales de la Defensoría de los Habitantes, ubicadas en las ciudades de Liberia, Ciudad Quesada, Pérez Zeledón, Limón, Puntarenas y Ciudad Neily, son órganos especiales mediante los cuales el/la Defensora delega la realización de actividades necesarias para el cumplimiento de sus atribuciones y competencias en distintas regiones del país (Estatuto Autónomo de Organización, artículo 32).

Aunque solamente cuentan con 3 funcionarios o funcionarias cada una, el conjunto de las 6 oficinas regionales registró poco más del 50% de todas las denuncias presentadas en el año 2014 ante esta institución, lo que corresponde a 15.201 "*Solicitudes de Intervención*" (SI) recibidas en esas oficinas. Más del 90% de estas SI se tramitaron en las propias oficinas regionales y un número reducido se trasladó a la Sede Central ubicada en San José.

Seguidamente se describen las intervenciones más relevantes de las oficinas regionales en la defensa y promoción de derechos e intereses de más de 15 mil denunciantes durante el período que se analiza en este Informe.

Intervenciones de impacto

Las oficinas regionales de la Defensoría de los Habitantes se han ido consolidado a lo largo de los años, lo que se aprecia en el significativo incremento de denuncias recibidas en los últimos años (un incremento de más de un 30% entre 2010 y 2014); el ejercicio de nuevas competencias asignadas con la reforma al Estatuto Autónomo de Organización operada en el año 2010; su participación creciente en redes interinstitucionales; la organización de eventos de promoción y divulgación de derechos; el levantamiento de diagnósticos participativos sobre desafíos al ejercicio de derechos en comunidades estratégicas; la ampliación de su cobertura mediante la programación de visitas a tales comunidades; la consolidación de múltiples alianzas con actores de la sociedad civil organizada; y la experiencia acumulada en la atención de situaciones violatorias de derechos que son sometidas a su conocimiento.

Producto del posicionamiento operado en los últimos años, y conforme la política de regionalización revitalizada recientemente, a partir de 2015 se asignó a dichas oficinas la conducción de procesos de defensa de derechos difusos o colectivos en cada región de competencia, concretamente los relativos a la población afrodescendiente en la Región Caribe, derechos de los pobladores del Asentamiento Martina Bustos en Liberia y del Asentamiento Vuelta de Los Cocos en Ciudad Quesada, derechos de las y los molusqueros y pescadores artesanales del Pacífico Central y derechos de las y los habitantes de Paso Canoas y la franja fronteriza sur del país, entre otros.

Si bien la asunción de tales responsabilidades es de reciente data, seguidamente se describen algunas acciones ya desarrolladas en este sentido.

1. Desempleo y pesca

Si bien la Defensoría ha celebrado las medidas-país adoptadas para prohibir y erradicar la pesca de arrastre de camarón, es un hecho que la paulatina desaparición de esa industria ha traído consigo efectos sociales indeseados, tales como el desempleo.

La oficina regional Pacífico Central atendió a 25 mujeres de Barrio El Cahuite en Puntarenas, las cuales fueron despedidas por una empresa que se dedicaba a la pesca de arrastre. Varias amenazas se cernían sobre ellas y sus familias: la empresa no les liquidó sus extremos laborales, no existen oportunidades laborales en la zona, el IMAS no dio curso a sus solicitudes de ayuda social, en su mayoría son jefas de familia, con bajo nivel de escolaridad y sin experiencia laboral más allá de la pesca de arrastre, todo lo cual configuraba una amenaza al ejercicio de sus derechos, en especial el de protección especial que debe el Estado a la familia, el derecho al trabajo y a las prestaciones laborales.

Planificación de Intervenciones de Impacto en las Oficinas Regionales, 2015

Objetivo Estratégico 1. Incrementar el impacto en la defensa de los derechos e intereses de las y los habitantes a través de Estrategias de Intervención eficientes, eficaces, oportunas e integrales para elevar su ejercicio pleno.

Objetivo Operativo 1.2.2. Intervenir sobre problemáticas regionales seleccionadas mediante el planteamiento y ejecución de estrategias de incidencia para impactar en el ejercicio de los derechos humanos en cada región de competencia

Meta 1.2.2.1. Al 31 de diciembre de 2015 la Oficina Regional Atlántica ha contribuido a diseñar y ejecutar una agenda institucional con miras a visibilizar la sistemática violación de derechos en contra de la población afrodescendiente en la Región Caribe así como a demandar intervenciones puntuales del Estado en procura de acometer las reparaciones necesarias y garantizar el pleno ejercicio de sus derechos e intereses;
Meta 1.2.2.2. Al 31 de diciembre de 2015 la Oficina Regional Chorotega ha formulado y ejecutado parcialmente una estrategia de incidencia con miras a lograr la titulación de propiedades para las familias que habitan en el asentamiento Martina Bustos de Liberia
Meta 1.2.2.3. Al 31 de diciembre de 2015 la Oficina Regional Norte ha formulado y ejecutado parcialmente una estrategia de incidencia con miras a favorecer el desarrollo urbano y social del asentamiento Vuelta de Los Cocos en Ciudad Quesada.
Meta 1.2.2.4. Al 31 de diciembre de 2014 la Oficina Regional Pacífico Central ha formulado y ejecutado parcialmente una estrategia de incidencia con miras a que el Estado formalice la actividad de las y los molusqueros y genere alternativas laborales para esa población;
Meta 1.2.2.5. Al 31 de diciembre de 2015 la Oficina Regional Sur ha formulado y ejecutado parcialmente una estrategia de incidencia con miras a que el Estado implemente una agenda de derechos humanos en el sector fronterizo de Paso Canoas;
Meta 1.2.2.6. Al 31 de diciembre de 2015 la Dirección de Oficinas Regionales ha formulado y ejecutado una estrategia de incidencia con miras a que el IMAS apegue sus rutinas de trabajo al procedimiento administrativo en las regiones Huetar Caribe, Brunca, Chorotega, Huetar Norte y Pacífico Central.

Fuente: Plan Anual Operativo de la Dirección de Oficinas Regionales, 2015

Ante dicha problemática, la oficina regional Pacífico Central organizó un encuentro entre dichas mujeres y autoridades del Ministerio de Trabajo (MTSS) y la Municipalidad de Puntarenas con el fin de analizar alternativas desde las competencias y obligaciones de cada institución, producto de lo cual se acordó un plan de acción mediante el cual cada institución desarrolló determinadas acciones para garantizar el ejercicio de los derechos vulnerados: la Inspección Laboral del MTSS les asesoró y dio curso a denuncias contra el patrono moroso; el Viceministro del MTSS y el Director Nacional de Empleo levantaron fichas socio-laborales a las mujeres desempleadas para integrarlas en el programa de empleo PRONAE; el representante de la Municipalidad de Puntarenas integró a las mujeres al programa municipal PROPYME; la oficina regional de la Defensoría gestionó ante el IMAS el oportuno trámite de las solicitudes de ayuda; tres asociaciones de desarrollo de la localidad compartieron al grupo de mujeres su experiencia en el diseño de proyectos de emprendimiento productivo y les asesoró sobre el trámite para conformar una asociación de desarrollo que les facilite gestionar el financiamiento.

Como resultados de tales intervenciones, se logró lo siguiente:

- el IMAS aprobó para varias mujeres que calificaron, subsidios por ₡50.000 por varios meses, con lo cual se restableció el derecho a la protección especial a esas familias en condición de pobreza extrema
- con ayuda de DINADECO y del IMAS, se está en proceso de constituir una asociación de desarrollo en el marco de la cual ya se han identificado algunos proyectos productivos que podrán desarrollar durante 2015 de la mano del programa PRONAE del MTSS y PROPYME de la Municipalidad de Puntarenas.
- la Inspección Laboral del MTSS abrió una investigación que está en curso contra la empresa de pesca de arrastre y en el corto plazo se prevé que adopte resoluciones contra la presunta violación de derechos laborales en contra de estas mujeres.

2. Construcción de una "Agenda Afrodescendiente" en la Defensoría de los Habitantes

A partir de la deuda histórica que el Estado costarricense arrastra para con la población afrodescendiente en términos del reconocimiento de su identidad y el ejercicio de sus derechos e intereses, la Defensoría de los Habitantes se ha propuesto formular y desarrollar a partir del año 2015 una "Agenda Afrodescendiente" que integre distintas acciones en aras de que el Estado y la sociedad acometan las reparaciones necesarias.

Esta tarea ha comenzado en la Región Huetar Caribe, que exhibe en su composición poblacional el mayor porcentaje de personas afrodescendientes en comparación con las restantes regiones de planificación. Por tal razón, en la programación de tareas internas para acometer este trabajo, la Dirección de Oficinas Regionales y la Oficina Regional Atlántica han asumido una importante cuota de responsabilidad compartida con otras dos Direcciones, para organizar varios encuentros entre la Defensora de los Habitantes e integrantes de la comunidad afrodescendiente de Limón, Cahuita y Puerto Viejo, sistematizar los aportes y demandas de las comunidades, plasmar dichos insumos en propuestas de trabajo, hacer la devolución respectiva a la población y realizar los ajustes finales del plan de acción.

Como resultado de los encuentros sostenidos entre febrero y marzo del año 2015, así como de la experiencia acumulada por la institución durante años trabajando con esta población, se ha conformado la siguiente "Agenda Afrodescendiente" que fue presentada, discutida y mejorada con esas comunidades en fecha 21 de marzo, Día Internacional contra la Discriminación Racial (el calendario de ejecución y la asignación de responsabilidades internas están por ser autorizadas):

Eje de intervención	Propuesta de acción
1.- Derecho a la igualdad y a la no discriminación	1.1. Dar seguimiento a las recomendaciones sobre igualdad y no discriminación de los órganos de Naciones Unidas (EPU y Comité contra la Discriminación Racial).
	1.2. Dar seguimiento a la implementación de la Política Nacional y el Plan de Acción contra la discriminación racial
	1.3. Dar seguimiento al avance de los proyectos de ley contra la discriminación racial en la Asamblea Legislativa, incluyendo la reforma al artículo 1° de la Constitución Política
	1.4. Promover y contribuir con acciones para combatir actitudes discriminatorias en el deporte, la policía, el Poder Judicial, el sector empresarial y turístico, y en el sector público laboral
	1.5. Solicitar a la Cancillería que se forme y sensibilice a los diplomáticos costarricenses en relación con el derecho a la igualdad y el combate a la discriminación racial.
	1.6. Incluir el combate al racismo en los mensajes clave de la Defensoría de los Habitantes.
	1.7. Elaborar un Informe Sombra institucional sobre el cumplimiento de obligaciones del Estado contra la discriminación racial
2. Derecho al Desarrollo	1.1. Dar seguimiento a la ejecución de fondos de FODELI y al Decreto Ejecutivo "Costa Rica desde el Caribe"
	1.2. Solicitar al Poder Ejecutivo la inclusión de la variable étnica en el Plan Nacional de Desarrollo y en políticas públicas derivadas
	1.3. Documentar las brechas de inversión estatal en las distintas regiones del país según la proporción de población registrada, y solicitar al Poder Ejecutivo mayor equidad
3. Derecho a la identidad cultural	1.1. Solicitar a los entes competentes el reconocimiento y protección de elementos culturales afro tales como la lengua creole, la medicina tradicional, la nomenclatura original de los pueblos afro y la celebración de efemérides
	1.2. Analizar la pertinencia de los instrumentos de medición de pobreza en relación con las particularidades culturales de la población afrodescendiente
4. Derecho a la participación	1.1. Eventual acompañamiento a la población afrodescendiente en la elaboración de un Informe Sombra sobre el cumplimiento de obligaciones estatales en materia de discriminación racial
	1.2. Explorar ante el TSE opciones para lograr una mejor representatividad política de la población afrodescendiente
5. Derechos Económicos, Sociales y Culturales	1.1. Solicitar al Estado acciones afirmativas para la inserción laboral de la población afrodescendiente
	1.2. Solicitar a la CCSS atender las carencias del Hospital Tony Facio con énfasis en los servicios de obstetricia
	1.3. Investigar la atención que brinda la CCSS a enfermedades de propensión étnico-racial que afectan a la población afrodescendiente
	1.4. Requerir al MEP acciones para impartir y fortalecer la etnoeducación en todo el país
6. Derecho a la igualdad de las mujeres	1.1. Visibilizar la múltiple discriminación que enfrenta la mujer afro y solicitar medidas al Estado para contrarrestar esta realidad
7. Derecho a la propiedad	1.1. Promover los equilibrios necesarios entre el derecho a la propiedad de la población afrodescendiente del Caribe y el respeto al medio ambiente y el Patrimonio del Estado
Gestión de la Agenda Afro	Nombrar una comisión institucional en la DHR responsable del seguimiento a la Agenda Afro institucional

Manifestaciones de la pobreza en las regiones periféricas: continúa el alto volumen de denuncias contra el IMAS. Al igual que en años anteriores, la institución más denunciada ante las 6 oficinas regionales de la Defensoría, a diferencia de lo ocurrido en su Sede Central de San José, es el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS).

Para el año 2014, de las 15.201 denuncias registradas en las 6 oficinas regionales, el 19% constituyeron quejas contra ese Instituto. Este dato refleja un agravamiento de lo ocurrido en 2013, cuando las denuncias contra el IMAS constituyeron el 15% del total registrado en las oficinas regionales.

La mayor parte de estas quejas guarda relación con omisiones de esa institución en la resolución de solicitudes de ayuda y con la informalidad y arbitrariedad con que deniega algunas de esas solicitudes. En la atención de estas quejas, la Defensoría se ha limitado a incidir ante el IMAS para procurar la reparación de cada caso particular, por lo que en la actualidad existe no sólo una oportunidad sino también el deber institucional de incidir de manera estructural en una omisión administrativa que afecta el ejercicio de derechos tales como la protección especial que debe el Estado a la familia, y particularmente aquellas familias en condición de pobreza y con jefatura femenina, quienes formulan la mayor parte de las denuncias en cuestión.

El hecho de que una de cada 5 denuncias que registran las oficinas regionales de la Defensoría se dirija contra la institución encargada por el Estado costarricense de "*resolver el problema de la pobreza extrema en el país*", como reza el artículo 2° de su Ley de creación, conduce a que para el año 2015 la Dirección de Oficinas Regionales se proponga desarrollar distintas acciones de incidencia con el objeto de procurar, mediante la formulación de recomendaciones pertinentes y oportunas y mediante un proceso de sensibilización en Derechos Humanos y calidad del servicio público dirigido al personal de las gerencias regionales del IMAS, que ese instituto corrija las prácticas administrativas y omisiones que afectan derechos fundamentales de habitantes en condiciones de vulnerabilidad.

Más concretamente, se propone visibilizar posibles contradicciones entre la declaración de derechos fundamentales relativos a la protección especial a la familia, los compromisos suscritos por el Estado en tratados internacionales relativos a la atención de la pobreza, el bloque de legalidad que regula el procedimiento administrativo y las rutinas de trabajo que emplea el IMAS en el trámite de ayudas sociales. Asimismo, se pretende identificar y explicar las razones por las que el IMAS incurre en omisiones al atender y resolver solicitudes de ayuda; identificar y caracterizar el conjunto de derechos que son vulnerados por omisiones del IMAS en el trámite de solicitudes de ayuda social, y puntualizar los ajustes que requiere ese instituto en su normativa interna y en sus rutinas de trabajo para garantizar los derechos prestacionales asociados a su finalidad y sus servicios.

Como puntos de partida que fundamentan la intervención estructural propuesta, se asume la hipótesis de que el IMAS ha incurrido en una vulneración del derecho de protección especial a la familia según lo establecido en el artículo 51 de la Constitución Política, como resultado de prácticas administrativas y criterios utilizados en la concesión y denegatoria de ayudas sociales a personas en condición de pobreza extrema.

La hipótesis señalada se sustenta en dos tesis principales, primero, la que considera la existencia y aplicación de una norma jurídica incorrecta que es preciso cambiar porque la misma vulnera otras normas de rango superior, y segundo, la referida a la inaplicación de una norma por parte de la Administración.

En relación con la primera de las tesis indicadas, el IMAS prevé en su normativa interna la posibilidad de denegar ayudas sociales a solicitantes en condición de pobreza extrema por razones de disponibilidad presupuestaria o de liquidez (artículos 24 y 39 del Reglamento para la prestación de servicios y el otorgamiento de beneficios del IMAS), sin fijar alternativas de atención a dichos solicitantes ya sea con recursos propios o con el involucramiento de otras entidades del Estado.

Esas disposiciones, que en la práctica son frecuentemente invocadas para denegar ayudas, riñen con el mandato constitucional (artículo 51) que establece la protección especial del Estado a la familia, la madre, el niño y el enfermo desvalido, responsabilidad estatal que ha sido delegada en el IMAS mediante la Ley N°4760.

Además, la denegatoria de ayudas sociales a familias en pobreza extrema con base en el articulado que establece la insuficiencia presupuestaria como criterio de decisión, contraviene el primer compromiso suscrito por el Estado costarricense en "*la Declaración del Milenio*" de las Naciones Unidas: la erradicación de la pobreza extrema y la reducción a la mitad de la pobreza no extrema entre los años 2000 y 2015, y tratados internacionales ratificados por Costa Rica tales como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (especialmente en sus artículos 10 y 11), la Carta de la Organización de Estados Americanos (artículos 2 inciso g y 3 inciso f), la Carta Democrática Interamericana (artículo 12) y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. En tanto el articulado en cuestión riñe con normas superiores y ocasiona en la práctica la vulneración de un derecho humano y fundamental, la investigación propuesta recomendará cambiar esas normas incorrectas.

En cuanto a la segunda de las tesis mencionadas, se postula que el IMAS incurre en omisión al denegar solicitudes de ayuda de manera exclusivamente verbal e informal en ventanillas administrativas (omisión ampliamente denunciada ante la Defensoría de los Habitantes), práctica que presumiblemente propicia arbitrariedades en la fundamentación de denegatorias, vulnera la normativa que regula el procedimiento administrativo y los principios y garantías del debido proceso (la denegatoria verbal carece de los elementos básicos del acto administrativo e impide al interesado recurrir esa resolución ante instancias superiores e incluso jurisdiccionales) y potencialmente redunda en una vulneración del referido derecho de protección especial a la familia.

La normativa incumplida por el IMAS en esta materia contempla disposiciones que regulan la comunicación de los actos de procedimientos (Ley General de la Administración Pública, artículos 239 a 247) e incluso normas internas del IMAS que le exigen notificar por escrito y con determinada formalidad la denegación de beneficios (Manual para el Otorgamiento de Beneficios Institucionales del IMAS artículo 7.1, Reglamento para la Prestación de Servicios y el Otorgamiento de Beneficios del IMAS, artículo 33). La situación expuesta constituye una indebida injerencia sobre un derecho a causa de una omisión administrativa ilegítima, y configura así la tesis de inaplicación de la norma sin que medie justificación alguna.

Finalmente, cabe apuntar que en aras de asumir compromisos programáticos respecto a los cuales quepa la exigencia de rendición de cuentas más adelante, en el Plan Anual Operativo correspondiente a la Dirección de Oficinas Regionales se incluyó, para el año 2015, un objetivo relacionado con esta intervención estructural y sus correspondientes metas, acciones, período de ejecución, indicadores y responsables de esta labor.

Procesos de formación en derechos humanos en comunidades estratégicas y acciones de seguimiento. Durante el año 2014 las oficinas regionales Pacífico Central y Chorotega realizaron tres sesiones de formación en derechos humanos cada una tanto en Isla Venado como en Tilarán.

En el caso de la Regional Chorotega, con el acompañamiento de la Dirección de Promoción y Divulgación de Derechos de la Defensoría, se realizaron sesiones de formación en relación con los derechos de la mujer a un grupo de más de 10 lideresas de la comunidad de Tronadora de Tilarán.

Por su parte, y también con la colaboración del Dirección de Promoción y Divulgación, la oficina regional Pacífico Central realizó sesiones de formación a una veintena de pobladores de Isla Venado en relación con los derechos de acceso a la salud, en el marco de los cuales la población, con el acompañamiento de la Defensoría, redactó una "carta ciudadana" que entregó personalmente al Director Regional Pacífico

Central de la CCSS en un acto organizado en noviembre de ese año, con presencia de la Defensora de los Habitantes.

Para el presente año 2015, en el mes de febrero se realizó una sesión de rendición de cuentas en la cual, en presencia de la Defensora de los Habitantes, las autoridades regionales y peninsulares de la CCSS informaron a las y los isleños sobre las medidas adoptadas en atención a la "carta ciudadana" de noviembre anterior, y entre las cuales sobresalen:

- la realización de estudios financieros encaminados a ampliar el horario de atención de la clínica de Jicaral,
- la reprogramación inmediata de las citas médicas suspendidas por motivos fortuitos tales como las mareas u otras,
- la dotación de un médico adicional destacado en Isla Chira que visitará periódicamente todas las islas del Golfo,
- el inicio de una investigación sobre el servicio de los ATAP en la isla para fundamentar eventuales sanciones contra sus encargados,
- la autorización para que el Hospital de Nicoya atienda a los isleños que llegan en situación de emergencia (en lugar de devolverlos al Hospital de Puntarenas),
- la gestión por parte de la CCSS de una red de transporte marítima entre la isla y los centros de salud en Puntarenas o la península,
- la programación durante 2015 de un ciclo de charlas sobre buen uso de servicios de salud por parte de la psicóloga y la nutricionista del área de salud peninsular,
- el nombramiento de 3 anestesiólogos en el Hospital Monseñor Sanabria para agilizar la lista de espera de cirugías en la región,
- la asignación de citas en el hospital de Puntarenas en el horario que más le convenga a los isleños,
- la instrucción al Servicio de Farmacia del Hospital de Puntarenas para que agilice la entrega de medicamentos a esta población,
- la programación de una o dos visitas de especialistas del Hospital Monseñor Sanabria a la isla durante 2015, y
- la programación de una nueva sesión de rendición de cuentas en la isla y en presencia de la Defensoría, para agosto de 2015.

"Oficinas sin paredes": visitas a comunidades estratégicas para fortalecer la cobertura territorial de la Defensoría de los Habitantes. De acuerdo con las competencias delegadas, las oficinas regionales de la Defensoría de los Habitantes han continuado la programación y realización de visitas a comunidades estratégicas de sus regiones de competencia.

Tanto para el año 2014 como para el 2015, las comunidades estratégicas seleccionadas reunieron características tales como su relativa lejanía geográfica respecto a las ciudades en que se asientan las respectivas oficinas regionales; comunidades no visitadas en años recientes por la Defensoría y que en general reportan una baja incidencia de denuncias ante la institución, razones que justifican una aproximación para promocionar los servicios institucionales tanto en materia de defensa como de promoción de derechos.

En relación con el contenido de tales visitas, las mismas tienen el propósito de informar a grupos organizados de la sociedad civil y a los habitantes particulares en sus casas de habitación o en sitios públicos

como parques, centros de salud, mercados y otros, sobre los servicios que brinda la institución, incluyendo la posibilidad de registrar en el acto las denuncias que deseen formular. En estas visitas también se refuerza el vínculo con organizaciones sociales tales como asociaciones de desarrollo, juntas de educación y grupos de mujeres. Además, se brindan charlas sobre temas atinentes a los Derechos Humanos con grupos que previamente han solicitado ese servicio.

Durante el año 2014 las oficinas regionales Atlántica, Pacífico Central y Sur realizaron visitas mensuales a las comunidades de Barras de Parismina, Siquirres, Jacó, Orotina, San Vito de Coto Brus y Comte de Golfito.

Para el año 2015, la nueva Administración decidió redoblar esfuerzos en esta materia y así se cifró la meta de realizar al menos 70 visitas a comunidades estratégicas, involucrando a la mayor parte de las oficinas regionales bajo el lema "*Oficinas sin paredes*". El detalle de la calendarización respectiva está contenido en la siguiente tabla.

Comunidad	Oficina Regional	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Set	Oct	Nov	Dic
San Isidro de Peñas Blancas	Norte	13										
Medio Queso de Los Chiles	Norte	27										
Cóbano	Pacífico Central		13									
Guatuso	Norte		13									
Fila San Rafael de Coto Brus	Sur		13									
Buenos Aires	Brunca		25									
Batán de Matina	Atlántica		25									
Las Vegas de Comte de Golfito	Sur		26									
Quepos	Pacífico Central		27									
Namaldí de Matina	Atlántica			16								
Venado de San Carlos	Norte			17								
Agua Buena de Coto Brus	Sur			17								
Carrandí de Matina	Atlántica			23								
Monteverde	Pacífico Central			24								
Río Claro de Golfito	Sur			27								
Sierpe de Osa	Brunca			29								
La Alegría de Siquirres	Atlántica				6							
Alto de Cerere de Limón	Atlántica				7							
Zancudo de Golfito	Sur				12							

El Cairo de Siquirres	Atlántica				14							
Canalete de Upala	Norte				15							
San Vito de Coto Brus	Sur				15							
La Palma de Puerto Jiménez de Golfito	Sur				21							
Paquera	Pacífico Central				22							
Palmar de Osa	Brunca				27							
Guácimo	Atlántica				28							
Río Cuarto de Grecia	Norte				29							
Pocora de Guácimo	Atlántica					2						
Santa Rosa de Pocosol	Norte					12						
La Palma de Puerto Jiménez de Golfito						16						
Río Jiménez de Guácimo	Atlántica					18						
Parrita	Pacífico Central					19						
Pittier de Coto Brus	Sur					19						
Potrero Grande de Buenos Aires	Brunca					24						
Las Brisas de Zarcero	Norte					26						
La Tigra de San Carlos	Norte						10					
San Vito de Coto Brus	Sur						16 y 17					
Cóbano	Pacífico Central						17					
Ducarí de Guácimo	Atlántica						17					
Paso Canoas	Sur						24					
Piedras Blancas de Osa	Brunca						29					
Boca Tapada de San Carlos	Norte						31					
Valle La Estrella	Atlántica							4				

La Bomba de Limón	Atlántica							18				
Quepos	Pacífico Central							21				
Sabalito de Coto Brus	Sur							21				
Bribri	Atlántica							25				
Ciudad Cortés	Brunca							26				
Paso Canoas	Sur							28				
Yorkin de Talamanca	Atlántica								2			
Sixaola	Atlántica								9			
San Vito de Coto Brus	Sur								18			
Puerto Viejo y Cahuita	Atlántica								23			
La Cuesta de Corredores	Sur								25			
Monteverde	Pacífico Central								18			
Buenos Aires	Brunca								30			
Bribri	Atlántica								30			
Cariari de Pococí	Atlántica									8		
Guápiles	Atlántica									15		
Paquera	Pacífico Central									16		
Limoncito de Coto Brus	Sur									16		
Laurel de Corredores	Sur									23		
Bahía Ballena de Osa	Brunca									28		
Tortuguero	Atlántica										2 al 4	
Barras del Colorado	Atlántica										2 al 4	
Parrita	Pacífico Central										20	
La Lucha de Sabalito de Coto Brus	Sur										20	
Volcán de Buenos Aires	Brunca										25	
Buenos Aires	Brunca											9
San Vito de Coto Brus	Sur											18

Participación de las oficinas regionales en redes interinstitucionales. Como se indicó al inicio de este segmento, las oficinas regionales constituyen órganos especiales mediante los cuales el/la titular delega competencias en cada región del país. Algunas de estas competencias tienen que ver con "*Establecer y mantener comunicación con las diferentes organizaciones públicas o privadas*" así como "*Incentivar la participación organizada de los habitantes para que colaboren en la tutela de sus propios derechos e intereses*" (Reglamento a la Ley de la Defensoría de los Habitantes, artículo 7).

En cada región del país existen redes inter-institucionales o inter-sectoriales que se conforman a partir de políticas sectoriales expresadas en Decretos Ejecutivos, por iniciativa de los actores públicos o privados que las integran, o con ocasión de eventos extraordinarios. La legitimidad de la Defensoría de los Habitantes y de sus oficinas regionales explica que muchas de estas redes inviten a tales oficinas a sumarse como facilitadores de procesos relacionados con la defensa y promoción de derechos humanos. En este caso, la competencia delegada para mantener comunicación permanente con la institucionalidad pública regional o local así como con actores de la sociedad civil organizada, ha justificado que cada oficina regional haya asumido desde años atrás una participación activa en un conjunto de redes, de acuerdo con sus posibilidades materiales y limitaciones.

Durante el año 2014 cada oficina regional participó en al menos una red institucional de su área de competencia. Más concretamente, la Oficina Regional Atlántica participó en las Redes COREDES-Proli, Comisión de Usuarios del Poder Judicial de Limón y la Red sobre VIH; la Oficina Regional Brunca participó en la Comisión de Usuarios del Poder Judicial de Pérez Zeledón; la Regional Chorotega participó en la Red "Equipo Interinstitucional para el Desarrollo con Igualdad y Equidad de Género" (EIDIEG) en Liberia; la Regional Norte participó en las redes de Personas Usuarias del Poder Judicial de San Carlos, la Red contra la Violencia Intra Familiar (VIF) del mismo cantón y el Consejo Cantonal de Coordinación Institucional (CCCI) sancarleño; la Regional Pacífico Central participó en la Red sobre VIH de Puntarenas y la Regional Sur participó en la Red VIF de Corredores, la Red especial creada para atender la problemática de Paso Canoas y la Comisión Municipal de Emergencias.

En el marco de estas participaciones se apoyaron proyectos específicos de cada red durante el transcurso del año, incluyendo la celebración de efemérides, el trámite de denuncias puntuales discutidas en las sesiones de la red, el acompañamiento a auditorías ciudadanas gestadas en la red, el análisis de problemáticas regionales o cantonales, la organización de ferias de servicios institucionales, la organización de marchas contra la violencia, campañas de sensibilización en derechos específicos, entre otras.

Para el año 2015 se amplió la participación, además de las indicadas supra, a la Red especial que atiende la problemática de la población indígena Tayní en Limón, la Red VIF de Liberia, la Red de Usuarios del Poder Judicial de Puntarenas, el CCCI de Esparza y la Red VIF de Golfito.

Las oficinas regionales de la Defensoría de los Habitantes tienen también la responsabilidad de colaborar con las distintas dependencias de la Sede Central en actividades puntuales que no conviene profundizar en este espacio, pero que sin duda constituyen otro de sus aportes notables en la dinámica institucional. Solo para mencionar algunos de estos aportes, se realizan múltiples inspecciones y reuniones con funcionarios públicos y actores sociales como parte del trámite de expedientes asignados en Sede Central pero que involucran a sus regiones de competencia; se colabora en la iniciativa "Territorios Seguros" en el cantón de Pococí; se apoya en la conformación y seguimiento de Redes de Usuarios de Servicios Públicos en tres cantones guanacastecos y en Coto Brus; se colabora con otras dependencias en la promoción y recepción de candidaturas del Premio Aportes al Mejoramiento de la Calidad de Vida que patrocinan la Defensoría y las universidades públicas; se organizan encuentros periódicos de la Defensora de los Habitantes con las comunidades de sus regiones de competencia y se brinda el seguimiento a los compromisos asumidos en tales reuniones; se colabora en la inspección de unidades de transporte público para verificar temas de accesibilidad; entre otras muchas colaboraciones.

C Defensoría de la Mujer

La Defensoría de la Mujer es la Dirección especializada de la Defensoría de los Habitantes para la defensa de los derechos de las mujeres, con el fin de identificar y atender los casos de discriminación y violencia que afectan el acceso y disfrute de las mujeres a sus derechos.

Abordar los derechos humanos desde un enfoque de género implica reconocer los derechos de las mujeres ya plasmados en declaraciones, convenios y otros instrumentos del Derecho internacional de los derechos humanos, lo que permite garantizar su condición de humanas y visibilizar el mundo a través de una mirada que distingue claramente las diferencias y resalta las especificidades de todas las mujeres lejos de una visión androcéntrica.

La Defensoría ha logrado junto a las mujeres avanzar, en el reconocimiento de los derechos de las mujeres mediante la implementación con perspectiva de género, promoción y divulgación, defensa, procesos de redacción e impulso a leyes, seguimiento y fiscalización de compromisos y gestión pública, acciones jurisdiccionales y, la intervención en comisiones de trabajo, a través de las múltiples denuncias que llegan a la Defensoría por parte de las mujeres.

Violencia obstétrica. Una violación a los derechos humanos de las mujeres en gestación. La Defensoría ha venido investigando denuncias presentadas ante la institución relacionadas con violaciones a derechos humanos de las mujeres embarazadas que acuden a los Hospitales para el parto[1] y que se constituyen en violencia obstétrica. Entre éstas, los traslados de mujeres embarazadas a término para el parto que realiza el Hospital Dr. Tony Facio Castro de Limón a hospitales ubicados en San José. En una de estas denuncias[2] se informó a la Defensoría que seis mujeres fueron introducidas en una ambulancia pequeña con una sola camilla para ser trasladadas al Hospital Dr. Rafael Ángel Calderón Guardia donde no fueron recibidas; fueron llevadas al Hospital Dr. Max Peralta de Cartago donde tampoco las reciben y finalmente, al Hospital Dr. William Alen de Turrialba donde posterior a 6 horas de viaje, por fin las reciben.

En la investigación de este asunto se informó a la Defensoría que los traslados se realizan a otros hospitales debido a que el Servicio de Gineco-Obstetricia del Hospital de Limón cuenta únicamente con dos especialistas en ginecología, número insuficiente para atender la demanda. En respuesta a consulta realizada por la Defensoría a la Gerencia Médica de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) informó[3] que el Hospital Dr. Rafael Ángel Calderón Guardia en San José es el hospital de referencia del Hospital

1 Expediente N° 135530-2013 SI y 62681-2010 SI.
2 Expediente confidencial N° 135530-2013 SI.
3 Oficio N° g-45087-14 de 17 de setiembre de 2014, firmado por la Dra. Ma. Eugenia Villalta Bonilla, Gerenta Médica de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS).

Dr. Tony Facio Castro de Limón, pero por la alta saturación de servicios que presenta ese centro médico se determinó que los traslados de las mujeres embarazadas a término seguirían siendo atendidos en el Hospital de las Mujeres "Adolfo Carit Esna", agregando que para no afectar los servicios que se brindan en el Hospital de las Mujeres, se habilitarían las salas de maternidad y partos ubicadas en el Centro de Atención Institucional de Salud (CAIS), ubicado en Desamparados. Sin embargo, en inspección realizada en el CAIS de Desamparados el 18 de febrero de 2015, se constató que a esa fecha en ese Centro de Salud no estaban funcionando las salas de maternidad y de partos. En el transcurso de la investigación, la Defensoría consideró necesario realizar una inspección en el Hospital de Limón[4] y en el Hospital de las Mujeres[5], con el objetivo de conocer las condiciones en que se realizan los traslados, las acciones de coordinación entre los dos hospitales el funcionamiento de las Salas de Maternidad y Partos del Hospital de Limón, así como la garantía del respeto de los derechos humanos de las mujeres trasladas.

En la inspección realizada en el Hospital de Limón se constataron condiciones de hacinamiento, camas y equipos en los pasillos, mujeres no acompañadas en las Salas de Maternidad; necesidad de dotación de más especialistas para el Hospital de Limón, no solamente de ginecólogos (as), sino de anestesiólogos (as), cirujano (as), perinatólogos (as) y enfermeras (os) obstetras; problemas de coordinación entre el Hospital de Limón y el de las Mujeres, lo que afecta directamente a las mujeres trasladadas pues en ocasiones no se les quiere recibir por esa situación en San José.

Se conoció que el Hospital de la Mujeres ha aceptado recibir los traslados de mujeres embarazadas a término del Hospital de Limón y Guápiles salvo excepciones como plétora en el Servicio de Obstetricia y/o la Unidad de Cuidados Neonatales. Asimismo, el Hospital de las Mujeres informó[6] de debilidades evidenciadas en los traslados procedentes de los Hospitales de Limón y Guápiles: en ocasiones no se realizan coordinaciones, se remiten mujeres sin referencia y sin ser valoradas por un especialista en ginecología. Se presenta ausencia de acompañamiento idóneo para el traslado. Es decir, se da discordancia entre el funcionario que acompaña a la paciente y el diagnóstico por el cual se traslada, además de traslados innecesarios dado que la paciente no se encuentra en inicio de labor de parto, y su edad gestacional no concuerda con lo anotado en la referencia de envío. Además, el Hospital de las Mujeres informó que en algunos casos los traslados desde Limón son injustificados.

Asimismo se conoció que las mujeres trasladadas una vez que han tenido su parto en el Hospital de las Mujeres, son dadas de alta sin que se tomen medidas para su retorno a Limón y éstas muchas veces no cuentan con recursos económicos para el regreso. Sobre el particular el Hospital de Limón tampoco toma las previsiones correspondientes para el retorno de estas mujeres a su hogar.

En el seguimiento al Hospital de las Mujeres se conoció que se continúa restringiendo el derecho al acompañamiento. Dos monitores fetales son guardados bajo llave durante las noches y fines de semana y la llave es custodiada por la Supervisora de Enfermería a quien se le debe solicitar en caso de que se requiera usar ese equipo. Los servicios sanitarios para las mujeres que acuden a los servicios de alto riesgo y ultrasonido fueron designados para el personal administrativo. Además se conoció que se presentó un parto en el Servicio de Alto Riesgo del Hospital de las Mujeres. En la denuncia por la situación presentada en el servicio sanitario la denunciante informó en lo conducente a la Defensoría lo siguiente:

> *"El día 10 de octubre de 2014, me presenté a la Carit aproximadamente como a las 2:00 pm. Se confirma que la presión está alta. Me ingresaron en el Salón de Alto Riesgo y cuando vino el cambio de turno me toman la presión pero no la encuentran alta, y empiezan a decir, "por qué la metieron aquí, si no tiene la presión alta" y comentarios de extrañeza porque yo me encontraba ahí... Expreso que me estoy sintiendo muy mal y con mucho dolor y me quejo me*

4 Inspección realizada el día 20 de enero de 2015. Anexo N° 1 Expediente N° 135530-2013.
5 Inspecciones realizadas el 27 de noviembre de 2014 y el 05 de febrero de 2015.
6 Oficio N°DG 450.02.15 de fecha 20 de febrero de 2015, firmado por el Dr. José Miguel Villalobos, Director del Hospital de las Mujeres "Adolfo Carit Eva".

dicen que "todas pasan por eso, no sea pendeja". Les insisto en que tengo ganas de vomitar y me continúan diciendo que "eso es normal y que soy primeriza". En el transcurso de la 1 am y 2 am yo temblaba, me vomité y empecé a sentir ganas de pujar e ir al baño. Llamo a la asistente y le digo que creo que estoy defecando y ésta me contesta: "qué barbaridad! ya esa cama la he cambiado cuatro veces. En eso la enfermera me dice "vaya al baño y termine". Me bajé de la cama sin ayuda y fui al baño casi no veía y con mucho temblor, y sentí un dolor muy fuerte y siento algo raro y me toco la vagina y siento la cabeza del bebé. En ese instante pido auxilio y ayuda y no llegó nadie: las escucho hablando, vuelvo a pedir ayuda y nada. Recuerdo que cuando llevé el curso hablaron de que el bebé se puede ahogar a la hora del parto si no sale pronto, entonces pujo y sale la cabeza, vuelvo a pedir ayuda porque estaba asustadísima y nada. Entonces decido continuar sola, tomó la cabecita y sacó los hombros y lo saqué completo…Pido ayuda por tercera o cuarta vez, y es ahí cuando el bebé llora entonces entra la enfermera al baño y me dice "¿qué hizo?, ¿por qué pujó?..."

Al solicitar el informe respectivo, el Director del Hospital de las Mujeres, Dr. José Miguel Villalobos, informó que el asunto se encontraba siendo investigado preliminarmente. El 24 de febrero de 2015 la Defensoría recibió informe[7] en el que se indica que la investigación preliminar culminó con un apercibimiento de llamado de atención a la profesional a cargo del Servicio y a la asistente de pacientes, sin copia al expediente, pese que se demostró falta de experticia e inobservancia del Reglamento Interno de Trabajo y al Código de Ética del Servidor de la CCSS al no hacer la anotación de lo sucedido en los registros correspondientes, poniendo en riesgo el adecuado desarrollo del binomio (madre-hijo) y falta de veracidad de la información brindada.

Posteriormente, se determinó necesario realizar una inspección en el Hospital Dr. Enrique Baltodano Briceño para conocer si en la Región Chorotega se presentan los mismos problemas de la Región Atlántica y de San José. En esta visita se constató que el Hospital de Liberia tiene suficiente disposición de espacio y camas y garantiza el derecho al acompañamiento antes, durante y después del parto; sin embargo cuenta únicamente con 4 especialistas en ginecología cifra que resulta insuficiente para cubrir la demanda por lo que algunos fines de semana deben trasladar mujeres al Hospital de Nicoya, México y Hospital de las Mujeres.

El Hospital de Liberia también es centro receptor de mujeres embarazadas a término procedentes de Upala, Nicoya y Carrillo, entre otros. Además, el Hospital de Liberia requiere ser reforzado con mayor número de personal de enfermería en obstetricia; no tiene suficientes monitores fetales para cubrir la demanda, cuenta con solamente dos para salones y dos "doplex" en sala de partos.

Las coordinaciones para realizar los traslados desde el Hospital de Liberia se realizan con el Jefe de Emergencias del centro de salud receptor y dichos traslados se realizan en ambulancias de la Cruz Roja. Sobre el retorno de las mujeres trasladadas para que se atienda su parto, no se conoce cómo retornan, ni se realizan acciones de coordinación inter-hospitalarias para garantizar el regreso.

Para la Defensoría es de suma importancia la atención integral a las mujeres en relación con los padecimientos propios de su género; y las situaciones encontradas en los tres hospitales ponen de manifiesto que en nuestro sistema de salud se violentan los derechos de las mujeres en el proceso de parto, lo que recientemente ha sido conceptualizado como violencia obstétrica.

La violencia obstétrica "es una forma específica de violación a los derechos humanos y reproductivos de las mujeres incluyendo los derechos a la igualdad y no discriminación, a la información, a la integridad, a la salud y a la autonomía reproductiva.

7 Oficio N° DG 540-02-15 de fecha 20 de febrero de 2015 y firmado por el Dr. José Miguel Villalobos, Director del Hospital de las Mujeres "Dr. Adolfo Carit Eva".

Se genera en el ámbito de la atención del embarazo, parto puerperio y lactancia en los servicios de salud –públicos y privados- y es producto de un entramado multifactorial en donde confluyen la violencia institucional y la violencia de género[8].”

Esta forma de violencia en contra de las mujeres se traduce en acciones como la no atención oportuna y eficaz de las emergencias obstétricas; disponer de su cuerpo al aplicarles medicamentos y usar técnicas de aceleración del parto sin su consentimiento; la práctica de cesáreas existiendo condiciones para el parto vaginal; procedimientos que no deben ser rutinarios sino excepcionales. Asimismo, intervenciones médicas innecesarias tales como la episiotomía comúnmente llamado “piquete”, monitoreos fetales y edemas como prácticas de rutina.

La violencia obstétrica incorpora a su vez el trato deshumanizado, grosero, la discriminación y la humillación como regaños, burlas insultos, culpabilización en el proceso de parto en el que se le indica a la mujer que es su responsabilidad si el bebé presenta algún problema de salud; violación al respeto a la dignidad humana al utilizarse a las mujeres como recurso didáctico sin su consentimiento.

Asimismo, la Defensoría considera que constituye violencia obstétrica acciones y omisiones encontradas en la presente investigación tales como los traslados que se realizan de las mujeres de zonas alejadas a Hospitales urbanos sin las coordinaciones respectivas, el trasladar varias mujeres en ambulancias pequeñas, sin dispositivos de seguridad y durante horas, sin información de su historial clínico, etc., así como la violación del derecho que le asiste a las mujeres embarazadas a estar acompañadas, antes, durante y después del parto; la no disposición de equipamiento, violación al derecho a la intimidad o cualquier elemento que cause sufrimiento a la mujer durante el embarazo, parto y puerperio.

En el Artículo 1 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer se entiende como violencia en contra de la mujer “*cualquier acción o conducta basada en su género, que cause muerte, daño, sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como privado”.* Dicha Convención dispone que es obligación de los Estados erradicar la violencia en contra las mujeres y establece que se debe prestar especial atención cuando la mujer se encuentra embarazada.

Por su parte la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) tiene como finalidad eliminar efectivamente todas las formas de discriminación contra la mujer, obligando a los estados a tomar acciones efectivas a fin de eliminar la discriminación con contra de la mujer en el mundo.

Para el caso específico de la protección del derecho a la salud de las mujeres, el artículo 12 de la CEDAW obliga al Estado a adoptar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera de la atención médica a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, el acceso a servicios de atención médica, inclusive los que se refieren a planificación de la familia, así como a garantizar a las mujeres servicios apropiados en relación con el embarazo, el parto y el período posterior al parto, proporcionando servicios gratuitos cuando fuere necesario y le asegurarán una nutrición adecuada durante el embarazo y la lactancia.

En Costa Rica la protección de la madre y la persona menor de edad se encuentra establecida en el Artículo 51 de la Constitución Política que dispone: *“La familia como elemento natural y fundamento de la sociedad, tiene derecho a la protección especial del Estado. Igualmente tendrá derecho a esa protección la madre, el niño, el anciano y el enfermo desvalido”.*

8 Propuesta para la Erradicación de la Violencia Obstétrica en Costa Rica en el marco del Encuentro Nacional de Mujeres: Avances, Desafíos y Propuestas. INAMU, 2014.

En atención a esta disposición se han ido incorporando en nuestro Ordenamiento Jurídico disposiciones de carácter internacional y normas que garantizan el acceso universal a la atención prenatal en nuestro país (Código de la Niñez y la Adolescencia), y Guía de Atención Integral a las Mujeres, Niños y Niñas en el Período Prenatal, Parto y Post Parto[9], de manera que toda mujer embarazada y la persona menor de edad, tienen asegurada la atención médica para garantizar su derecho a la vida durante el proceso de gestación. Esta guía es un Protocolo humanizado en el que se garantizan los derechos humanos de la mujer gestante y del *nasciturus*, ha sido elaborada de conformidad con los estándares actuales de atención integral, en beneficio de las madres y sus bebés, excluyendo las formas rutinarias que se utilizaban en el pasado y que producían riesgos y complicaciones por lo que se debe poner en práctica en todos los servicios de Gineco-Obstetricia del país.



Fotografía con fines ilustrativos

Sobre las situaciones encontradas, la Defensoría recomendó a la Gerencia Médica de la Caja Costarricense de Seguro Social, dotar a la brevedad posible de especialistas en ginecología, enfermería obstétrica y otras especialidades indicadas en este informe, al Hospital Dr. Tony Facio de Limón, a fin de disminuir en la medida de lo posible, los traslados a San José de mujeres embarazadas para que se atienda su parto. Poner en funcionamiento, de inmediato, las salas de Maternidad y partos del CAIS de Desamparados a fin de descongestionar el Hospital de las Mujeres y velar porque en los Hospitales Nacionales y Centros de Salud en donde se atienden mujeres embarazadas para la atención prenatal y el parto, se cumpla con el protocolo establecido (Guía de Atención Integral a las Mujeres, Niños y Niñas en el Período Prenatal, Parto y Post Parto así como la Ley de Derechos y Deberes de las Personas Usuarias de los Servicios de Salud Públicos y Privados en donde se garantizan el derecho a la información, la confidencial, la privacidad, etc.

Asimismo, recomendó al Hospital Dr. Tony Facio Castro establecer mecanismos idóneos de coordinación con el Hospital de las Mujeres "Adolfo Carit Eva", de manera que las mujeres sean el eje prioritario de atención; buscar alternativas de solución a los problemas estructurales a fin de que se garantice el acompañamiento a las mujeres limonenses y proceder a establecer canales de comunicación ágiles con el Hospital de las Mujeres para garantizar el retorno de las mujeres que son trasladadas a San José.

Al Hospital de las Mujeres se le recomendó realizar actividades de sensibilización y capacitación a su personal médico y obstétrico a fin de garantizar el trato humanizado y el derecho a la maternidad sin riesgo de manera que no vuelva a presentarse un nacimiento en un servicio sanitario u otro lugar impropio. Si volviera a presentarse una situación tan grave como la acaecida, proceder de inmediato a solicitar la investigación al Centro para la Instrucción del Procedimiento Disciplinario de la Caja Costarricense de Seguro Social (CIPA), de manera que las faltas a los reglamentos internos de trabajo, al Código de Ética y la violación de los derechos de las usuarias de los servicios de ese Hospital, sean sancionados como corresponde. Asimismo, buscar las alternativas requeridas para garantizar el acompañamiento a las mujeres usuarias de los servicios de ese hospital, antes, durante y después del parto y la disposición de los equipos de monitoreo fetal sin que estos se encuentren bajo llave, así como velar porque las mujeres usuarias de los servicios reciban atención integral de los padecimientos propios de su género, se garantice la atención humanizada y de calidad para ellas durante el embarazo, parto, puerperio y lactancia, con el recurso médico especializado, equipamiento acorde a los requerimientos así como la

9 La Gaceta 103 –Viernes 29 de mayo 2009. DECRETO Nº 35262-S DEL 13/02/2009. Oficialización de la "Norma Oficial Atención Integral a la Mujer durante el Embarazo de Bajo Riesgo Obstétrico".

infraestructura adecuada y gestión administrativa que garantice el derecho a la salud y la vida de las mujeres y al "nasciturus".

Finalmente se recomendó al Instituto Nacional de la Mujeres (INAMU) velar por el respeto de los derechos humanos de las usuarias del Hospital de las Mujeres, mediante la realización de actividades de sensibilización y capacitación dirigidas al personal de manera que se garantice el trato humanizado que incida en la calidad del servicio especializado que brinda ese nosocomio a las mujeres.

Posterior a la cobertura que los diferentes medios de comunicación colectiva hicieron del parto ocurrido en el servicio sanitario, la Defensoría ha venido recibiendo denuncias y comentarios vía telefónica, correo electrónico y redes sociales provenientes de mujeres que indican haber sido víctimas de violencia obstétrica durante el parto, razón por la cual la Institución continuará brindado seguimiento a las situaciones evidenciadas y que "erróneamente" han sido consideradas como normales y que son olvidadas una vez que la madre recibe en brazos a su bebé.

Violación a los derechos sexuales y reproductivos e incumplimiento de las obligaciones estatales con el Sistema Interamericano de Derechos Humanos: permanece vigente de hecho la prohibición de fertilización in vitro. En diciembre del 2012, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) notificó la sentencia del 28 de noviembre de 2012, (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) y determinó que las parejas demandantes sufrieron una interferencia severa por parte del Estado costarricense en relación con el derecho a tomar decisiones sobre técnicas para tener hijos o hijas. Señaló que la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) prohíbe toda injerencia arbitraria o abusiva en la vida privada de las personas y sus familias, que las personas tienen derecho a organizar, con arreglo a la ley, su vida individual y social conforme a sus propias opciones y convicciones y que el ejercicio de ese derecho es garantía de disfrute de la autonomía personal y el desarrollo de la personalidad. Con base en ello, ordenó al Estado costarricense levantar la prohibición de fertilización *in vitro* y garantizar la incorporación de la técnica a los servicios públicos de salud.

Como parte de competencias y responsabilidades de dar seguimiento a las resoluciones de los órganos internacionales de Derechos Humanos, como institución nacional de derechos humanos[10] (INDH) y con fundamento en el artículo 63 del Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), la Defensoría de los Habitantes presentó en diciembre de 2013, el primer informe sobre el cumplimiento de la sentencia sobre el Caso Artavia Murillo vs. Costa Rica (en adelante Caso FIV).

En ese informe se señalaron las acciones efectuadas por la Defensoría y se detalló la información obtenida luego de solicitar información sobre el cumplimiento de la sentencia al Ministerio de Salud, a la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) y al Poder Judicial. En el documento se identificaron tres obstáculos principales para el cumplimiento de la sentencia: la falta de comprensión del Sistema Regional de Derechos Humanos y el papel de Costa Rica en el Sistema; la existencia de acciones técnicas sin acompañamiento político para el impulso del procedimiento legislativo; y la existencia de acciones obstruccionistas por parte de las y los diputados.

Con el objeto de brindar el seguimiento referido y verificar si persisten o no los obstáculos recién citados, durante el 2014 esta Defensoría solicitó información actualizada sobre las medidas ejecutadas para la implementación de la sentencia a las autoridades nacionales. Igualmente, se efectuaron otras actividades de discusión de la materia y se recabó información nueva sobre el estado de situación de cumpli-

10 Como Institución Nacional de Derechos Humanos, la Defensoría de los Habitantes toma como base de sus actuaciones, además de los instrumentos internacionales y de la ley interna, los lineamientos dados por los principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos –Principios de París–, aprobados por la Asamblea General de la ONU en 1993. De conformidad con ellos, las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos tienen competencia, entre otros, en el ámbito de la promoción y protección de derechos humanos y en el aseguramiento para que la legislación, los reglamentos y las prácticas nacionales, se armonicen con los instrumentos internacionales de derechos humanos en los que el Estado sea parte.

miento de la sentencia. También se conoció el informe de cumplimiento presentado por la Procuraduría General de la República de Costa Rica, ante la Corte IDH, en fecha 22 de setiembre de 2014.

En el mes de marzo de 2015, la Defensoría presentó el segundo informe sobre el cumplimiento de la sentencia en el cual se detalló que Costa Rica mantiene una situación de incumplimiento respecto de la Sentencia y que se encuentran vigentes los obstáculos expuestos en el primer informe rendido, ya que no se ha avanzado en la comprensión de las competencias y obligaciones del Estado ordenadas por la Corte IDH, no se han tomado las medidas para evitar que el procedimiento legislativo impida la celeridad del levantamiento de la prohibición y no se han detenido las acciones obstruccionistas en el Parlamento.

De la información recabada por la Defensoría se desprende que las autoridades de la CCSS no han realizado acciones adicionales a las ya reportadas en el 2013 y se sostiene que mientras no exista una ley que regule la técnica, no se podrán efectuar acciones para la implementación de los servicios. En igual sentido, el Ministerio de Salud señala que ni la norma de atención, ni la norma para el otorgamiento del permiso sanitario de funcionamiento de los centros FIV, se podrán aprobar sin la aprobación del proyecto de ley que se discute en la Asamblea Legislativa. Por su parte, la Sala Constitucional (Poder Judicial) ha declarado sin lugar varios recursos de amparo presentados contra la CCSS por parte de parejas que requieren la técnica y ha señalado, en concreto, que la sentencia del Caso FIV *"impone al Estado de Costa Rica el deber de regular el desarrollo de la FIV, para hacer posible la aplicación de esta técnica en nuestro país, NO QUE SE DICTE UNA SENTENCIA DE ESTA SALA NORMANDO ESTA TÉCNICA"*.[11]

En relación con el proceso legislativo al que las autoridades nacionales hacen referencia, la Defensoría expuso detalladamente ante la Corte IDH, las prácticas obstruccionistas de algunos diputados, que han impedido el avance de los proyectos sobre FIV, y sus manifestaciones en contra de la implementación de la sentencia en los diferentes medios de prensa. Es claramente atribuible al Estado y sus representantes la ausencia de voluntad de cumplimiento y el irrespeto a los instrumentos internacionales de Derechos Humanos que Costa Rica se ha comprometido honrar y garantizar.

En cuanto a la sentencia de la Sala Constitucional recién reseñada, si bien esta Defensoría respeta las resoluciones del Tribunal Constitucional, en este caso difiere del análisis efectuado en relación con las obligaciones que se derivan de la sentencia de la Corte IDH y estima que se ha efectuado una interpretación restrictiva de las obligaciones convencionales, de los instrumentos internacionales de Derechos Humanos y de la supremacía supraconstitucional de la sentencia.

De todo lo anterior se desprende que la prohibición absoluta de la técnica FIV, continúa en la práctica lo que hace nugatorio el ejercicio de los derechos de todas las personas y se aleja de lo ordenado por la Corte IDH en la sentencia. La exigencia de una ley que autorice y regule la técnica de FIV en el país, y el proceso legislativo que no toma en cuenta la responsabilidad estatal en esta materia, impide el ejercicio de los derechos reconocidos y declarados por la sentencia de la Corte IDH, y su implementación.

La Defensoría estima que si bien debe existir una salvaguarda de los derechos de las mujeres que accedan a la técnica, la protección de estos derechos no debe significar la dilación en el acceso a los mismos, ni la violación del principio *"pacta sunt servanda"*. Este principio se contempla en el artículo 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos e implica el cumplimiento de buena fe de las obligaciones internacionales del Estado, en este caso concreto, de la sentencia del máximo tribunal de la región.

En el informe rendido por la Defensoría se pone de manifiesto con claridad y evidencia documental sobre las acciones y omisiones del Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y el Poder Judicial, que el Estado costarricense se encuentra anteponiendo razones de orden interno por sobre las disposiciones de la CADH, en clara violación de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

11 Voto número 3715-2014 de la Sala Constitucional.

No ha existido un impulso político significativo por parte de las autoridades estatales que determine una voluntad palpable de dar cumplimiento en todos sus extremos a la sentencia del Caso FIV, ni se han tomado las medidas necesarias para garantizar la no repetición de las violaciones determinadas en la sentencia, y con cada día que transcurre sin que se autorice la práctica de la FIV en Costa Rica, son menores las posibilidades de disfrutar plenamente de los derechos reproductivos por parte de las mujeres que requieren de la técnica.

Es fundamental señalar que la técnica FIV constituye el acceso a un tratamiento médico para atender la infertilidad y garantizar a las mujeres y a las parejas un cúmulo de derechos que ya han sido declarados por la Corte IDH. Los obstáculos para el acceso a la técnica violentan las obligaciones de respetar y garantizar derechos que ostentan un carácter irreparable en tanto no se trata de derechos que puedan ser ejercidos en cualquier momento y por cualquier persona. Quienes requieren tratamiento para atender la infertilidad son personas con un perfil definido, con una condición médica determinada y con una posibilidad limitada por la edad.

A la fecha, no se ofrece en Costa Rica la atención en salud para las personas que presentan infertilidad y que requieren servicios de reproducción asistida que incluye la FIV. No se brinda el servicio en los centros de salud públicos, ni se permite la técnica en centros de salud privados, lo que afecta directamente quienes no cuentan con recursos económicos para desplazarse a centros de FIV en otros países. En ese sentido, persiste una discriminación que se encuentra vigente desde el momento mismo en el que la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia prohibió la técnica en el año 2000, afectando el acceso al derecho a la salud reproductiva de la población y en mayor gravedad, a las mujeres y parejas sin posibilidades económicas de ser atendidas fuera de Costa Rica, y sin que su situación haya variado en virtud de la sentencia de la Corte IDH.

En el Caso FIV el tiempo de implementación tiene un efecto directo sobre la posibilidad del goce y disfrute de los derechos reconocidos en sentencia. El límite de satisfacción del derecho es fáctico porque se refiere al transcurso del tiempo que se constituye, en el caso de las mujeres que requieren la técnica FIV, en un enemigo del ejercicio efectivo del derecho.

La Defensoría solicitó a la Corte IDH valorar la oportunidad de llamar a las partes a audiencia para estudiar el cumplimiento de la sentencia y evaluar si las acciones del Estado constituyen acciones razonables y efectivas para atender lo dispuesto por la CADH. El Informe ha sido admitido por la Presidencia de la Corte en carácter de *Amicus Curiae* y se ha establecido con claridad que la institución se encuentra a la disposición de la Corte para lo que esta disponga en relación con el cumplimiento de los derechos reconocidos en sentencia.

Esta Defensoría reitera el compromiso y cumplimiento de su mandato como Institución Nacional de Derechos Humanos, y sus competencias de defensa y promoción de los derechos y continuará brindando seguimiento a la implementación de la sentencia, y realizará las acciones que se requieran para el resguardo de los derechos.

Hostigamiento sexual: mitos y realidad. La defensa y promoción de los derechos de las mujeres ha sido una prioridad para la Defensoría, por lo que la erradicación de las múltiples formas de violencia, tales como el hostigamiento sexual, ha constituido uno de los ejes estratégicos de la agenda de trabajo institucional.

La Defensoría se ha dado a la tarea de brindar seguimiento a los procedimientos administrativos por hostigamiento sexual que se tramitan en el sector público, de conformidad con el mandato legal establecido en el numeral 7 de la Ley N° 7476 denominada Ley contra el Hostigamiento o Acoso Sexual en el Empleo y la Docencia[12] que así lo establece desde el año 1995.

12 Ley N° 7473 del 3 de febrero de 1995 reformada mediante la Ley N° 8805 del 28 de abril de 2010.

En el año 2014, la Defensoría conoció 216 expedientes de hostigamiento sexual de los cuales el mayor número de denuncias se presentaron en la Ministerio de Educación Pública (66 casos: 30.5%), en segundo lugar está la Caja Costarricense de Seguro Social (49 casos: 22,6%) y en tercer lugar está el Poder Judicial (19 casos: 8.7%).

En el transcurso de la aplicación de la Ley N° 7476, se han acuñado en el imaginario colectivo una serie de creencias alrededor del acoso sexual que al final pueden incidir negativamente en el quehacer de sus propios operadores y de la opinión pública en general.

Por ello, esta Defensoría se dio a la tarea de recopilar datos sensibles de la casuística reportada a esta Sede que constituyen procesos tramitados y finalizados entre los años 2008 y 2011[13], a fin de dilucidar varias afirmaciones que son usualmente sostenidas en la cotidianidad. Así la cosas, y de la información obtenida, se posibilita sentar las realidades de los siguientes mitos, a saber:

Primer mito: "Los hombres están denunciando más acoso sexual que las mujeres". Se usa decir que las mujeres ya no son las más hostigadas sexualmente sino los hombres, otorgándole una cara varonil a las víctimas objeto de este tipo de violencia sexual. Sin embargo, el estudio revela que la mujer continúa siendo la principal víctima de acoso sexual al constituir el 90,53% de las víctimas y que rebasa significativamente el número de hombres objeto de acoso en el sector público, quienes alcanzan el 9,47%.

Porcentaje de Víctimas por Sexo						
	2008	**2009**	**2010**	**2011**	**Total**	**Porcentaje**
Mujeres	82	124	216	276	698	90,53%
Hombres	5	11	19	38	73	9,47%
Totales	**87**	**135**	**235**	**314**	**771**	**100,00%**

Segundo mito: "Las mujeres son las hostigadas sexualmente, no las niñas". Cuando se habla de acoso sexual en contra de las mujeres, se acostumbra sobreentender que este tipo de violencia se comete solamente en contra de las mujeres mayores de edad. Con esta posición, se invisibiliza a las niñas y adolescentes víctimas de hostigamiento sexual e impide que la administración tome decisiones y elabore política pública específica que aborde la doble condición de la víctima como mujer y persona menor de edad.

Con base en el resultado de la investigación realizada, la Defensoría determina que del 100% de mujeres víctimas de hostigamiento sexual de los casos bajo estudio el 25% corresponde a denuncias de acoso sexual en contra de niñas y adolescentes mujeres.

Edad de las Víctimas Femeninas						
	2008	2009	2010	2011	Total	Porcentaje
Mayores de Edad	79	123	157	151	510	73,07%
Menores de Edad	3	1	59	118	181	25,93%
No indica	0	0	0	7	7	1,00%
Totales	**82**	**124**	**216**	**276**	**698**	**100,00%**

13 *"El Hostigamiento Sexual en el sector público"*. Defensoría de los Habitantes. 1° ed. San José. Costa Rica. Impresiones Unicornio, 2013.

Tercer mito: "Ahora las mujeres hostigan más que los hombres". Se habla que con el transcurso del tiempo la cantidad de mujeres hostigadoras sexuales han aumentado y hasta se dice que ahora son más que los hombres hostigadores sexuales. Sin embargo, con base en los registros históricos de esta Defensoría en materia de acoso sexual se observa que para el periodo 1995-2007, el porcentaje de mujeres denunciadas por hostigamiento sexual era del 2%[14] y que al compararlo con el estudio de reciente data se observa que dicho porcentaje prácticamente se sostuvo con un 2,53% frente a un 97,47% de hombres denunciados por acoso, desmintiéndose el mito del supuesto aumento del número de hostigadoras sexuales mujeres y, con más razón, trayéndose abajo la creencia que en la actualidad ellas hostigan sexualmente más que ellos.

Datos totales del período						
	2008	2009	2010	2011	Total	Porcentaje
Hombres	79	123	183	232	617	97,47%
Mujeres	0	6	7	3	16	2,53%
Totales	**79**	**129**	**190**	**235**	**633**	**100,00%**

Cuarto mito: "Los más denunciados son doctores, docentes y policías". Se ha sostenido a nivel de discurso que las personas que trabajan en salud, en docencia y en seguridad pública son las más denunciadas por hostigamiento sexual en razón de su posición de poder, y en detrimento de su caracterización como figuras ejemplarizantes, con liderazgo y autoridad moral ante la comunidad.

Sobre el particular, la investigación indica que el 28,27% de las denuncias reportadas ante la Defensoría provienen del Ministerio de Educación Pública, el 21,88% de la Caja Costarricense de Seguro Social y el 19,17% del Ministerio de Seguridad Pública, confirmándose así la creencia de una mayor incidencia de casos por hostigamiento sexual en los sectores de salud, educativo y policial.

Institución en la que sucede el hecho						
	2008	2009	2010	2011	Total	Porcentaje
CCSS	18	40	37	42	137	21,88%
MEP	3	4	54	116	177	28,27%
MSP	27	23	37	33	120	19,17%

Quinto mito: "El hostigamiento sexual se denuncia más a nivel de área metropolitana". Se maneja la creencia que, si bien es cierto, la violencia sexual es una problemática generalizada a lo largo de todo el territorio nacional, en la gran área metropolitana (GAM) se denuncia más que en las áreas rurales y portuarias.

Según los resultados obtenidos por esta Defensoría, en San José se reportó el 45% del total de casos escrutados, en Alajuela se reportó el 12% y en tercer lugar en Puntarenas se reportó el 11,18%. Aun y cuando no es posible llegar a concluir que es en la GAM donde más se registra denuncias por hostigamiento sexual, si es cierto que el repunte de casos en la provincia de Puntarenas como área mayoritariamente portuaria y rural, su tercer lugar enciende una alerta al respecto.

14 "Hacer visible lo invisible". Defensoría de los Habitantes. 1° ed. San José. Costa Rica. 2009. Pág. 130.

Lugar en que ocurrieron los Hechos		
Provincia	**Casos**	**Porcentaje**
San José	283	45%
Alajuela	73	12%
Cartago	36	5,75%
Heredia	58	9,16%
Guanacate	52	8,30%
Puntarenas	70	11,18%
Limón	40	6,38%
No indica	14	2,23%

Sexto mito: "Los que más hostigan sexualmente son los jefes". Es parte de la creencia popular que las jefaturas y personas con puesto de autoridad son las personas que más acosan sexualmente a sus subalternos en razón de su obvia posición de poder.

No obstante, y sin ánimo de minimizar esa evidente verticalización en el ejercicio del poder en la violencia sexual, se observa que del total de personas denunciadas por acoso sexual dentro del universo de casos bajo estudio, el 29,76% son personas compañeras de trabajo y por encima de un 25,38% ejercido por el superior jerárquico, dando al traste con el mito indicado.

Perfiles de las Personas Denunciadas	
I. En Relación de Jerarquía Laboral	**Total**
A. Superio Jerárquico	25,38%
B. Compañero de Trabajo	29,76%
Subtotal	**55,71%**

La Defensoría de los Habitantes considera que las creencias basadas en visiones estereotipadas sobre la problemática del hostigamiento sexual van en franco detrimento de los derechos fundamentales de las víctimas a una vida libre de violencia.

Desmitificar la violencia sexual constituye un reto y un compromiso del Estado costarricense no sólo a nivel de prevención, sino en pro de alcanzar un mejor y adecuado manejo de las denuncias por acoso sexual, en favor de una correcta tramitología de los procedimientos administrativos de conformidad con la norma especial y, lo más importante, evitar la revictimización de las personas que denuncian.

En materia de hostigamiento sexual: prohibición de conciliación. Según se dispone en el artículo 31 de la Ley N° 7476 contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia, en los procedimientos iniciados por hostigamiento sexual se debe convocar a la audiencia oral y privada para que las partes presenten la prueba y se efectúen las demás diligencias correspondientes a esa fase del proceso, y no se permite la conciliación.

La Defensoría ha señalado, en acuerdo con lo dispuesto en la norma y según las características propias de esta forma de violencia, que las víctimas no podrían participar en un proceso de conciliación en el que se les revictimiza al solicitarles referirse nuevamente a los hechos, se tiene contacto directo con quien ha perpetrado esta violación de derechos y con quien debe efectuar una búsqueda conjunta de soluciones para la resolución del conflicto. Adicionalmente, en razón de que las conductas de hostigamiento sexual se presentan en medio de relaciones de poder desiguales en las que las víctimas se encuentran en clara posición de desventaja frente a las personas agresoras, existen limitaciones para el ejercicio

de sus libertades. Todo ello se contrapone a los principios aplicables a los mecanismos de resolución alterna de conflictos.

En informe rendido por la Defensoría a partir del seguimiento brindado a los procesos de hostigamiento sexual que se desarrollan en vía judicial, se evidenció la práctica de homologación de acuerdos y de convocatoria a audiencia de conciliación. La Defensoría recomendó al Consejo Superior tomar las medidas necesarias para que se analicen los alcances del artículo 31 recién referido, en atención de los derechos de las personas víctimas de esta forma de violencia.

En enero de 2015 el Consejo Superior del Poder Judicial acordó: *"(…)Trasladar a la Comisión contra el Acoso Sexual, a la Comisión de la Jurisdicción Laboral, a la Dirección de Gestión Humana y a la Escuela Judicial, el oficio N° 00184-2015-DHR de la Defensoría de los Habitantes de la República, para determinar los alcances de la prohibición de conciliación establecida en el artículo 31 de la Ley N° 7476 contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia según las particularidades de los casos, para que de manera conjunta realicen una estrategia de análisis y se cumpla con lo solicitado por la Defensoría (…)"*[15]

Actualmente se brinda seguimiento a las acciones del Poder Judicial y se preparan los informes correspondientes a otros casos en que se ha verificado la convocatoria a audiencias de conciliación.

Las mujeres frente a los procesos de requisas. La Defensoría acreditó malestar de algunas visitantes y de funcionarias técnicas penitenciarias, por los procesos de requisa al que se ven expuestas al ingreso de algunos centros penitenciarios. En este contexto, la administración Penitenciaria es la responsable de salvaguardar la seguridad, la integridad física y moral, la tranquilidad de las personas privadas de libertad, familiares, visitantes y personal penitenciario; sin embargo, esta situación se ve comprometida con la aplicación indebida de procedimientos de requisas abusivas y denigrantes al momento del ingreso a los recintos.

El tema en las requisa invasiva al ingreso de los centros penitenciarios no es un problema nuevo, ya ha sido reconocido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, señalando que en ocasiones se tornan una práctica denigrante hacia las mujeres que acuden a las visitas, las cuales pueden incluir revisiones vaginales y anales[16].

Los Estados tienen tanto la facultad como la obligación de mantener la seguridad y el orden interno en los centros privativos de libertad, lo que implica un adecuado control tanto de las personas que ingresan como de los objetos ingresados; no obstante, la implementación de estos esquemas de seguridad deben llevarse a cabo de tal forma que priven los derechos fundamentales de las personas internas, de sus familias, visitantes y personal que labora en el recinto.

Es esencial que el personal de custodia directa de las personas internas y de seguridad de los centros penitenciarios estén capacitadas para mantener un balance entre el cumplimiento de sus funciones de seguridad y el trato digno hacia las personas que ingresan al Centro sean visitantes o personal penitenciario técnico y administrativo que ingresa todos los días al recinto.

El derecho a recibir un trato humano es una norma universalmente aceptada tanto en el ámbito internacional como en el nacional, y como tal los Estados deben garantizar su cumplimiento efectivo para toda la población en general sin distinción alguna.

---

15 Artículo LXXI de la sesión número 6-15 del 22 de enero de 2015, celebrada por el Consejo Superior del Poder Judicial.

16 Caso de su visita *in loco* a Perú de 1998 donde informó que luego de visitar varias cárceles "las mujeres son sometidas generalmente a un chequeo denigrante, a través de una revisión vaginal, que, por demás, se efectuaría con el mismo guante para todas las mujeres que acuden a cada uno de los penales". Se agrega que las mujeres son luego obligadas a saltar, semidesnudas y en posición de cuclillas, y que adicionalmente se les toca.

La Defensoría ha recibido denuncias por parte de las mujeres dónde han indicado que la requisa se comete de forma invasiva donde se transgrede la dignidad humana, lo que se traduce en un tipo de violencia contra la mujer[17], reconocida en el artículo 4 de la "Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Convención Belem Do Pará)"[18], estipulación que demanda del Estado un trato hacia las mujeres, con respeto a su dignidad, sin ser sometidas a torturas, ni a tratos crueles e inhumanos.

La Defensoría llama la atención ante casos que le fueron denunciados por las mujeres visitantes o por las mujeres que trabajan en el CAI -que día a día son sometidas a requisa-, evidenciando al respecto que en los informes emitidos por parte del personal de seguridad de los centros requeridos, en todos se menciona haber realizado el procedimiento de requisas apegados al *"Reglamento de requisa de personas e inspección de bienes en el sistema penitenciario"*, además del hecho de mencionar en su informe las normas y jurisprudencia existente que deben tener presente y conocer para efectuar la requisa en los Centros. Asimismo, merece observación el hecho de que la administración, efectuó el cierre de los casos únicamente con el decir de los agentes y agentas de seguridad sin escuchar a la contraparte, así como tampoco se procedió abrir investigación o apertura de procedimiento para averiguar la verdad real de los hechos por parte de la administración.

En la práctica el trato arbitrario por parte de las autoridades hacia los familiares de las personas privadas de libertad es un factor que incrementa sensiblemente los niveles de tensión y estrés en esta población, lo que eventualmente puede resultar en hechos de violencia o en manifestaciones de protesta. Por ello, resulta necesario que las autoridades brinden facilidades necesarias para que puedan mantener ese contacto con su familia sin poner en riesgo la seguridad del recinto; para tal fin, la Defensoría ha recomendado que se dispongan de sistemas tecnológicos que tornen la requisa menos invasiva.

En cuanto a la visita femenina en los Centros de Atención Institucional retomamos lo establecido por las Reglas 19 y 20 de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes (Reglas de Bangkok) que señala en el tema de seguridad y vigilancia demanda para los Estados la adopción de medidas efectivas para resguardar la dignidad y asegurar el respeto durante los registros personales. La requisa debe ser realizada únicamente por personal femenino en caso de requisa a la visita o personal femenino, para lo que debe recibir capacitación adecuada sobre los métodos apropiados de registro personal y con arreglo a procedimientos establecidos, proponiendo otros métodos de inspección menos invasivos tales como, el de escaneo, a efecto de sustituir los registros sin ropa y los registros corporales, a fin de evitar las consecuencias psicológicas dañinas y la posible repercusión física de esas inspecciones corporales invasivas.

Otro aspecto relevante de tomar en cuenta es el desarraigo de las mujeres privadas de libertad. La visita de las personas privadas de libertad se ha convertido en el apoyo esencial en muchos aspectos, que van desde lo afectivo y emocional hasta el sustento materia[19]. Los efectos nocivos de los procesos de requisas abusivas y/o arbitrarias, aparte de la trasgresión del derecho fundamental de la dignidad

17 La Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Convención Belem Do Pará) señala dos obligaciones relacionadas con el uso de la fuerza respecto de la mujer: la primera indica que los estados parte deben *"abstenerse de cualquier acción o práctica de violencia contra la mujer y velar por que las autoridades, sus funcionarios, personal y agentes e instituciones se comporten de conformidad con esta obligación"*; la segunda les insta a *"fomentar la educación y capacitación del personal en la administración de justicia, policial y demás funcionarios encargados de la aplicación dela ley, así como del personal a cuyo cargo esté la aplicación de las políticas de prevención, sanción y eliminación de la violencia contra la mujer"*.

18 "Toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Estos derechos comprenden entre otros:…e) el derecho a que se **respete la dignidad inherente**."

19 La Corte Interamericana De Derechos Humanos ha interpretado que la infracción del derecho a la integridad física y psíquica de las personas es una clase de violación que tiene diversas connotaciones de grado y que abarca desde la tortura hasta otro tipo de vejámenes o tratos crueles, inhumanos o degradantes cuyas secuelas físicas y psíquicas varían de intensidad según los factores endógenos y exógenos que deberán ser demostrados en cada situación concreta Corte IDH. "Caso Caesar Vs. Trinidad y Tobago: Sentencia de 11 de marzo de 2005," párrafo 69.

humana, es el alejamiento de los familiares y personas amigas a los Centros de privación de libertad, contribuyendo a un desarraigo familiar aún mayor.

Finalmente, la Defensoría ha considerado que la requisa a las personas que ingresan a los recintos penitenciarios, son un mecanismo de seguridad necesario para el decomiso de efectos ilegales y en resguardo a la seguridad de las personas que se encuentran en los Centros; sin embargo, estas operaciones deben en la práctica realizarse de acuerdo con protocolos y procedimientos claramente establecidos y de forma tal que se respeten los derechos tanto de las personas privadas de libertad, visitantes y funcionarias que laboran en los centros penitenciarios[20]; donde debe prevalecer el respeto por la dignidad de las personas usuarias, sin que se tornen invasivos y vejatorios para con las mujeres. Por lo tanto, la Defensoría de los Habitantes considera necesario e inaplazable para el sistema de justicia implementar sistemas tecnológicos que tiendan a disminuir ese riesgo, caso contrario se convierte en un medio para infringir los derechos de integridad y dignidad humana para las personas usuarios del servicio.

Participación política y social de las mujeres. El principio de paridad. El desarrollo e incorporación a la normativa nacional de los instrumentos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos contribuyen a que Costa Rica viva intensamente la Democracia Participativa. La aprobación de normas en materia electoral permite que esa participación y acceso a los puestos de decisión sea un derecho efectivo para las mujeres.

Existen reformas importantes en materia electoral y algunas herramientas posibilitan avances en materia de representatividad. La cuota del 40% de representación femenina es el sistema que posibilita un considerable aumento de las mujeres en los puestos de representación en Costa Rica y cumple, en su momento, con el objetivo de equilibrar las desigualdades existentes entre las mujeres y los hombres en el espacio público político del país.

Desde la aprobación de la cuota del 40% en el año 1996, 11 mujeres logran llegar al Primer Poder de República en las elecciones nacionales del año 1998, lo que corresponde a un 19% y significa un aumento del 2% en relación con el periodo inmediato anterior.

Para las elecciones nacionales del año 2002, las mujeres alcanzan 21 puestos, para un 35% de representación, y en el año 2006, 22 mujeres llegan a los puestos, para una representación de un 38.6%, el cual se mantiene para las elecciones del año 2010. Las cuotas permiten el avance, pero no se logra alcanzar el 40 % como cuota mínima de participación.

En el mes de setiembre de 2009, el país demuestra nuevamente avances hacia la igualdad entre hombres y mujeres en el ejercicio de derechos políticos e incorpora el principio de paridad y el mecanismo de alternancia como medidas afirmativas al ordenamiento jurídico a través de una reforma al Código Electoral, que deja atrás el sistema de cuota de género.

La paridad constituye un mecanismo democrático según el cual *"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*[21]. Es un principio que hace visible a las mujeres como mitad de la población, propicia cambios importantes sobre cómo y quiénes ejercen el poder político y social, y favorece el acceso y permanencia de las mujeres en los puestos de elección popular.

20 El Reglamento de requisa de personas e inspección de bienes en el sistema penitenciario costarricense, Decreto Ejecutivo Nº 25882-J, publicado el 21 de marzo de 1997 vino a regular a nivel nacional los procedimientos de requisa de personas e inspección de bienes, aplicable a los visitantes, personas privadas de libertad y personal penitenciario, y a los diferentes bienes que ingresen, permanezcan o egresen de los centros del sistema penitenciario costarricense. Dentro de este marco jurídico se destaca su artículo 5 que prohíbe toda práctica institucional que signifique trato discriminante contra los privados(as) de libertad, las visitas y el personal penitenciario.

21 Artículo 2 del Código Electoral.

La constitucionalidad del mecanismo de alternancia es cuestionada a través de una acción de inconstitucionalidad presentada en mayo de 2010[22] en la que se plantea que el mecanismo violenta el derecho de las personas a ser electas sin restricciones, derecho protegido tanto por la Constitución Política como por la Convención Americana de Derechos Humanos y la Declaración Universal de Derechos Humanos.

En el ejercicio de las competencias y responsabilidades, la Defensoría presenta una coadyuvancia ante la Sala Constitucional e indica que el mecanismo de alternancia es congruente con los principios constitucionales y constituye una normativa necesaria para garantizar el derecho de participación política, el cual es un derecho de resultados, es decir, se logra y lo disfrutan las mujeres, si y sólo si, realmente alcanzan un puesto en los espacios de representación y toma de decisión, para lo cual se requiere no estar en la lista de manera simbólica, sino dentro de los puestos que en el comportamiento histórico tienen realmente posibilidades de ser electas. Es decir, que el principio de paridad requiere del mecanismo de la alternancia para ser efectivo. En el año 2012 la acción de inconstitucionalidad es declarada sin lugar[23] y la Sala Constitucional señala:

"Es precisamente con el sistema de paridad y con la creación e implementación del mecanismo de alternancia, que el Estado costarricense asegura la realización práctica del principio de igualdad entre hombres y mujeres protegido a nivel Constitucional y Convencional, pues permite una participación equilibrada e igualitaria entre ellos, en el escenario político, sin distingo. (…) la alternancia tampoco garantiza que las personas más capacitadas queden ubicadas en las listas con mayor posibilidad de ser electas, pues ese no es su objetivo, sino únicamente el garantizar que, una vez hecho el proceso de selección, candidatos y candidatas, puedan acceder a las listas en condiciones de igualdad o equilibro, que es lo que exige el marco convencional y constitucional costarricense."

El principio de paridad y el mecanismo de alternancia se aplican por primera vez en diciembre de 2010 para la elección de alcaldes, alcaldesas, síndicos y síndicas, y concejales municipales, concejales municipales de distrito, intendentes y vice intendentes. Los resultados son 9 alcaldesas y 71 alcaldes; 71 vicealcaldesas primeras y 9 vicealcaldes segundos; 2 vice intendentas y 6 intendentes; 128 síndicas propietarias y 342 síndicos.[24]

La paridad se aplica por primera vez en elecciones presidenciales en febrero de 2014 y debe aplicarse también a las elecciones municipales que se celebrarán en febrero de 2016 en la que se aplicará por primera vez a los cargos de regidores y regidoras.

A pesar de que se esperaba un aumento en la representación política de las mujeres en la Asamblea Legislativa una vez vigente el principio de paridad y alternancia, las elecciones recién pasadas arrojan resultados desalentadores. En el año 2014 se eligen 19 diputadas que representan el 33.3%[25] en tanto, como se indicó, en el año 2010 se eligen 22 diputadas que representan el 38.6%, máximo porcentaje obtenido a la fecha.

Lo anterior es el resultado de múltiples factores como la ausencia de regulación interna de los partidos políticos que coloque a las mujeres en los primeros puestos con alternancia horizontal, no solamente vertical, y la participación de un mayor número de partidos políticos que obtienen un solo escaño en la Asamblea Legislativa, y es un hombre quien ostenta el primer lugar del puesto elegible. En ese sentido, solamente los partidos políticos que han incorporado la paridad y la alternancia a nivel interno, pueden garantizar la presencia paritaria de hombres y mujeres en la Asamblea Legislativa.

22 Expediente de la Sala Constitucional de la Corte Suprema N° 10-006667-007-CO.
23 Voto de la Sala Constitucional N° 2012-001966.
24 Zamora Chavarría, Eugenia. El mecanismo de alternancia en el nuevo Código Electoral y su aplicación. En Revista Electoral N° 17. Enero-Junio 2014. Tribunal Supremo de Elecciones.
25 Fuente: Tribunal Supremo de Elecciones.

La Defensoría estima que se requiere un gran esfuerzo de parte de todas las instituciones involucradas en los procesos electorales para que los avances plasmados en la norma nacional se traduzcan en una realidad que garantice una participación paritaria de hombres y mujeres en ámbito político.

Participación social. En relación con otros espacios de la vida política y pública, el Estado Costarricense incorpora el principio de paridad en la conformación de las juntas directivas de asociaciones, sindicatos y asociaciones solidaristas mediante la aprobación de la Ley número 8901 "Porcentaje mínimo de mujeres que deben integrar las Directivas de Asociaciones, Sindicatos y Asociaciones Solidaristas"[26]. Una vez aprobada, la norma es objeto de control de constitucionalidad a partir de una acción de inconstitucionalidad en la que se indica que la aplicación del principio violenta los derechos a la autonomía de la voluntad y a la libertad de asociación, así como los principios de razonabilidad y proporcionalidad. Por medio del voto 4630-2014, la Sala Constitucional rechaza las argumentaciones y ratifica la constitucionalidad de la incorporación de la paridad en la norma.

En el año 1998, la Sala Constitucional declara la violación del derecho a la igualdad y no discriminación en relación con la postulación y nombramiento de mujeres en la Junta Directiva de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.

Este año se presenta un recurso de amparo contra la Junta Directiva del Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI) en razón de que la conformación de la misma es de seis hombres y una única mujer y con ello se violenta el principio de paridad y alternancia de género derivados del artículo 33 de la Constitución Política, así como la normativa internacional establecida y la jurisprudencia constitucional dictada sobre el tema.



Fotografía con fines ilustrativos

La Sala Constitucional solicita a la Defensoría de la Mujer de la Defensoría de los Habitantes un informe como prueba para mejor resolver. La Defensoría rinde el informe en el mes de agosto de 2014 y expone las obligaciones estatales en materia de paridad señalando que si bien no se ha promulgado una norma que se refiera en forma específica a la incorporación de las mujeres y su representación equilibrada tratándose de nombramientos por designación política u órganos colegiados del sector público, la paridad es un derecho que asegura la representación proporcional de los sexos y que garantiza la plena ciudadanía. La obligación estatal de establecer acciones afirmativas que tengan como objetivo eliminar la discriminación en la que se encuentran las mujeres debe garantizar que los puestos políticos elegibles sean ocupados por un 50% de mujeres y 50% de hombres, y requiere establecer de forma paralela acciones afirmativas que garanticen la igualdad por resultado.

Por medio del voto número 14522-2014, la Sala Constitucional declara con lugar el recurso de amparo, anula los nombramientos efectuados y ordena solicitar a los partidos políticos presentar ternas en el entendido de que en uno de estos puestos debe nombrarse un hombre y una mujer y que las ternas deben respetar la cuota de género.

La Defensoría celebra la decisión de la Sala Constitucional y estima que constituye un paso adelante para la eliminación de desigualdades y discriminaciones en contra de las mujeres. Más allá de un grupo

26 Publicada en La Gaceta # 251 del 27 de diciembre de 2010.

o sector discriminado, las mujeres constituyen la mitad de la población del país y a partir de una desigualdad histórica, y el mandato de los instrumentos internacionales de derechos humanos es que el Estado debe dirigir sus acciones, en todos los ámbitos, a ofrecer medidas compensatorias

En octubre de 2014, la Defensoría solicita el informe respectivo al Ministerio de la Presidencia con el fin de dar seguimiento al cumplimiento de lo dispuesto por la Sala Constitucional. Al respecto, el Despacho Ministerial señala que se ha solicitado a las entidades con representación el envío de nóminas respetuosas del principio de paridad y alternancia de género.

La Defensoría considera que el país avanza hacia una verdadera representación de género paritaria en los ámbitos políticos y sociales. Se han efectuado importantes avances para el acceso de las mujeres al mundo político y a las posiciones de poder que les permite participar activamente en la toma de decisiones. Se requiere una mejora continua a la implementación de los mecanismos que garanticen ejercicio pleno de los derechos políticos de las mujeres y su participación constante en todos los espacios en los que se desarrolle.

Violación a los derechos patrimoniales: una mirada a los procesos de pensión alimentaria. En este último año la Defensoría ha visto con preocupación las diferentes informaciones que se han suscitado acerca de las pensiones alimentarias, que parten de un supuesto erróneo, que la ley de pensiones alimentarias favorece únicamente a las mujeres; sin embargo, es preciso afirmar que esta normativa fue creada como mecanismo legal para hacer valer un derecho, a la parte más vulnerabilizada de la relación que requiere de los alimentos, ya sea hombre, mujer, personas adultas mayores o personas menores de edad.

En la práctica, parece ser que quienes utilizan mayoritariamente la facultad que la ley les otorga como personas beneficiarias de una pensión alimentaria son las niñas y los niños como grupos en situación de vulnerabilidad, así como las mujeres. Debemos precisar que las mujeres utilizan el sistema de pensiones alimentarias no sólo en nombre propio sino también a nombre de las personas menores de edad por ser las encargadas y representantes de estos últimos. Existe la creencia y la compartimos, que la mayoría de veces que las mujeres solicitan la pensión alimentaria es para sus hijos e hijas.

Las madres como responsables del cuido de las personas menores de edad, bajo el "rol" que le ha sido impuesto por la sociedad, son las llamadas a velar de forma directa por el alimento, educación, salud, vestido, esparcimiento, contactos familiares etc.[27] Para validar esos alimentos, la mujer en muchos casos debe acudir a los estrados judiciales para poder hacerlo efectivo en representación de sus hijas e hijos[28], sobre ese escenario el estado debe garantizar una justicia pronta y cumplida con el fin de hacer valer el derecho a los alimentos tal y como lo demanda la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer en el apartado c) de su artículo 2[29], en el que refiere a la obligación del Estado parte de brindar una protección efectiva de los derechos de las mujeres mediante los mecanismos idóneos, como lo es el acceso a la justicia para su cumplimiento.

Día a día, cantidades de mujeres se enfrentan ante el Poder judicial y ante el Ministerio de Seguridad Pública a hacer valer sus derechos. Ellas se apersonan a los Juzgados de Pensiones Alimentarias de

27 En Costa Rica El Código de Familia define en su numeral 164 el concepto de **los alimentos** como aquellos que incluyen todo lo que es necesario para la subsistencia: alimento, vivienda, ropa, atención médica, educación y esparcimiento. Por su parte, el numeral 2 la Ley de Pensiones Alimentarias caracteriza la obligación alimentaria como perentoria, personalísima, irrenunciable y prioritaria.

28 "… el primer sujeto llamado a ser representante del menor en un proceso de alimentos es el progenitor que tenga su custodia, y por ende será el obligado a velar, directamente y mientras subsista su condición de menor de edad, no sólo por el ejercicio de su derecho a los alimentos en la proporción que los requiera, sino también a administrarlos mientras no alcance la mayoría de edad, todo en su beneficio." (Voto Nº 512-2011 del 15 de abril del 2011 de la Sala Constitucional).

29 Artículo 2 apartado c). *"Establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad con los del hombre y* **garantizar por conducto de los tribunales nacionales competentes** *y de otras instituciones públicas, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación". (El destacado no es parte del original).*

nuestro país a realizar diversas gestiones para hacer efectivo ese derecho, demandas de pensión alimentaria, incidentes de aumento de pensiones u órdenes de apremio corporal; ante el Ministerio de Seguridad Pública, se presentan a la delegación policial a tramitar las órdenes contra el denunciado, además descubren la dirección de la persona obligada y velan por la ejecución de las ordenes de apremio, así como solicitan el allanamiento, y de diferentes maneras custodian el bienestar de sus hijos e hijas, frente a un obligado y un aparato estatal que no les facilitan en nada su labor.

El ejecutar la orden de apremio, no es fácil ni tampoco agradable, es una lucha por el bienestar del acreedor alimentario, en donde todas las personas involucradas son dañadas. El incumplimiento de una de las partes a las responsabilidades económicas, o del pago de la pensión alimentaria, constituye en sí, una forma de violencia patrimonial[30] que se perpetra principalmente en contra de los grupos más vulnerabilizados.

La Defensoría ha sido constante y firme en recomendar a la administración pública agilizar y modernizar los procesos de pensiones alimentarias, a fin que se brinde prioridad a este tipo de pretensiones donde entra en juego los derechos fundamentales[31] a la vida, alimentación y a la salud, tomando en cuenta que la falta de ellos se traduce en una agresión patrimonial, en tanto provocan privaciones o limitaciones, que impide el disfrute efectivo de la vida.

Al ser las mujeres en su mayoría las que se ven en la necesidad de utilizar la ley de pensiones, lejos de evidenciar que ellas poseen una posición de privilegio, refleja la existencia de una carga social aún mayor que la impuesta por la misma estructura y un deterioro sobre sus patrimonios, ya que participan como única proveedora segura, quienes durante la tramitación judicial de la pretensión alimentaria asumen automáticamente el soporte económico y de cuido de las personas a su cargo, independientemente si el obligado alimentario honra o no la deuda.

En este contexto, la Defensoría ha recomendado al Poder Judicial y al Ministerio de Seguridad Pública crear, actualizar, modificar el sistema de indicadores, y de estadísticas que permitan un estudio acertado, confiable, que a su vez cuente con datos como el sexo, edad de las personas acreedoras a las pensiones, así como de las personas deudoras alimentarias, montos por deudor, escalas promedio de monto de la pensión, y todos aquellos datos que permitan al Estado tener un panorama de la situación real a la que se enfrentan tantas personas.

Rompiendo barreras: hacia la igualdad y no discriminación de las mujeres con discapacidad. La existencia de factores sociales, culturales, económicos y políticos, entre otros, se convierten en barreras que dificultan el acceso a los derechos humanos de las mujeres con discapacidad en igualdad de condiciones al resto de la población. Ello significa que la discapacidad puede aumentar o disminuir dependiendo del entorno y la invisibilización de las necesidades específicas de las mujeres con discapacidad.

Una mujer en silla de ruedas tiene derecho a que cuando se le realiza una mamografía el equipo pueda adaptarse a su altura, ya que no solamente las mujeres que pueden estar de pie sufren de cáncer de

---

30 Una forma de violencia contra las mujeres es atentar contra su patrimonio, según lo estipulado en el artículo 5 y 7 apartado d) de la Convención Internacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujer-Convención de Belém do Pará- que reprocha "(…) cualquier forma que atente contra su integridad o perjudique su propiedad". (El destacado no es parte del original).

31 El derecho alimentario es un derecho humano según el artículo 25 de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Artículo 25.- Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios (…)"**.**

Convención Interamericana sobre Obligaciones Alimentarias, reconoce el derecho alimentario como el derecho que detenta toda persona de recibir alimentos sin distinción de nacionalidad, raza, sexo, religión, filiación, origen o situación migratoria o cualquier otra forma de discriminación.

mama, sino que todas tienen derecho a ser detectadas a tiempo y de esa manera, recibir el tratamiento que requieren para salvaguardar su derecho a la salud y a la vida.

Es importante recordar que dentro de la población de mujeres con discapacidad hay condiciones diferenciadas que deben visibilizarse; no es lo mismo una mujer sorda que una mujer con discapacidad visual o intelectual, por lo que deben hacerse ajustes y modificaciones utilizando acciones afirmativas que le permita a estas mujeres ejercer sus derechos en igualdad de condiciones a las mujeres sin discapacidad.

Con la promulgación de la Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad "Ley N° 7600", en el año 1996, Costa Rica contó con una legislación particular para las personas con discapacidad, cuyo objetivo primordial fue servir como instrumento para que las personas con discapacidad "*alcancen su máximo desarrollo, su plena participación social, y así equiparación de oportunidades y la no discriminación*[32]." Sin embargo, esta normativa no contempló las especificidades de las mujeres con discapacidad, quienes por su doble condición de género y discapacidad, enfrentan una serie de limitaciones y discriminaciones particulares.

Posteriormente, nuestro país aprobó la Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Ley Nº 8661 del 07 de agosto de 2008[33], con el propósito de alcanzar un objetivo concreto: *"promover, y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad inherente."*

Específicamente en relación a las mujeres con discapacidad el artículo 6 de la citada Convención establece que *"las mujeres y las niñas con discapacidad están sometidas a múltiples formas de discriminación. Los Estados Parte deben adoptar todas las medidas pertinentes para asegurar el pleno desarrollo, adelanto y potenciación de la mujer, con el propósito de garantizarle el ejercicio y goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales."*

El Artículo 1 de la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación en contra de la Mujer (CEDAW)[34] referido a la eliminación de la discriminación en contra de la mujer, establece que: *"discriminación contra la mujer denotará toda distinción, exclusión a restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera."*

En Costa Rica las organizaciones de personas con discapacidad han denunciado que no existe una política dirigida a la promoción de una participación amplia y plena de la mujer con discapacidad, además de la carencia de estudios técnicos que puedan fundamentar la formulación de programas a nivel estatal, que posibilite la inclusión de las mujeres con discapacidad y la eliminación de la desigualdad de éstas en relación con los hombres en todos los ámbitos de la vida social, política, económica y cultural del país, a fin de lograr su autonomía y pleno desarrollo[35].

La Defensoría recomendó a la Ministra de la Condición de la Mujer en su doble condición de Presidenta Ejecutiva del INAMU, incluir en las políticas de igualdad de género y en todos los programas que imple-

32 Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, N° 7600. Artículo 3. Publicada en el Diario Oficial La Gaceta Nº 102 del 29 de mayo de 1996.
33 Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo. Naciones Unidas-Diciembre 2009. Publicada en el Diario Oficial La Gaceta N° 187 del 29 de setiembre de 2008. COINDIS 1° Edición- Año 2008.
34 Convención sobre la eliminación de todas las formas de Discriminación en contra de la Mujer, de la ONU, de 1979 (CEDAW), la que se incorporada al ordenamiento jurídico costarricense a través de la Ley 6968 del 2 de octubre de 1984.
35 FEDERACIÓN COSTARRICENSE DE ORGANIZACIONES DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD. (FECODIS). Agenda Política de las Mujeres con Discapacidad. Plan Estratégico: Acciones Inmediatas. Octubre de 2010.

mente esa institución, a las mujeres con discapacidad y tomar las medidas pertinentes para protegerlas de la discriminación por motivo de discapacidad[36].

Conscientes de la situación de exclusión social que viven las mujeres con discapacidad en nuestro país, en razón de su condición y las barreras físicas, culturales y actitudinales que les dificulta su acceso a la vida social en igualdad de condiciones, la Federación Costarricense de Organizaciones de Personas con Discapacidad (FECODIS) en coordinación con la Defensoría de los Habitantes, organizaciones sociales de mujeres con Discapacidad, la Vice-Presidencia de la República, la Fundación Friedrich Ebert y el Instituto Nacional de las Mujeres , han venido trabajando en lograr la inclusión de las mujeres con discapacidad en nuestra sociedad en igualdad de condiciones al resto de la población.

Mediante la realización de reuniones y talleres se logró perfilar el borrador de una propuesta de agenda que aporta elementos para el diseño de acciones concretas que posibiliten mayores condiciones para la inclusión y reconocimiento de la dignidad de las mujeres con discapacidad y así contribuir con los tomadores de decisiones y el direccionamiento de las políticas públicas.

Con ese insumo se elaboró una **Agenda Política de Mujeres con Discapacidad "***Rompiendo barreras***"** que retoma los aportes de representantes de organizaciones de mujeres, organizaciones mixtas, madres de personas con discapacidad, funcionarios y funcionarias de instituciones con trabajo específico en tema de la discapacidad, con el objetivo de crear una plataforma de demandas para las mujeres con discapacidad.

Esta Agenda es un instrumento de demanda propositivo que integra una serie de acciones estratégicas que servirán de orientación para el logro de sus objetivos tales como el acceso a la justicia, la participación política, salud sexual y reproductiva, trabajo y empleabilidad, y violencia intrafamiliar, con el objetivo de posibilitar la eliminación de la discriminación por razón de discapacidad y la accesibilidad universidad y la igualdad de oportunidades.

Este instrumento fue presentado el pasado 7 de abril de 2015 a las autoridades del Poder Ejecutivo, Judicial y Legislativo así como a las mujeres con discapacidad y organizaciones sociales que trabajan con mujeres con discapacidad, con el propósito de contribuir en la eliminación de la discriminación y la desigualdad de las mujeres con discapacidad en Costa Rica, por lo que la Defensoría continuará brindando su labor de acompañamiento a las organizaciones de mujeres con discapacidad a fin de que se garantice el derecho a la igualdad y no discriminación de estas mujeres.

36 Recomendaciones finales del Comité CDPD a Costa Rica CRPD/C/CRI/CO/. Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad Distr. general. 11 de abril de 2011.

D Dirección de Protección Especial

Población Adulta Mayor. Falta de cuido integral a las personas adultas mayores en situación de riesgo y de abandono social.

Los Departamentos de Trabajo Social de varios hospitales de la C.C.S.S. han solicitado la intervención de la Defensoría, en procura de que las instituciones competentes reubiquen a las personas adultas mayores que, en situación de egreso hospitalario, se encuentran en situación de abandono social, sea porque carecen de medios para atenderse por sí mismas o de apoyo familiar.

En respuesta el CONAPAM explica que el abandono y la negligencia son expresiones de la violencia, para lo que se estima que la Red de Cuido no ofrece respuestas concretas, pero que en la medida en que se fortalezca la atención a nivel domiciliar y comunal, se disminuirá el abuso y maltrato hacia esta población. Asimismo, que la atención integral de este grupo etario como respuesta al abandono, deber ser abordada a nivel nacional mediante la participación de los actores involucrados.

La Defensoría comparte el criterio de que la Red de Cuido puede constituirse en un mecanismo de protección social para prevenir y atender los factores de riesgo que presentan las personas mayores ante el abuso, maltrato y abandono. Empero, su efectividad depende de los resultados que progresivamente vaya alcanzando mediante la consolidación de las diversas modalidades de atención dispuestas para su desarrollo. Esta red, sumada a las estrategias de atención integral propuestas en la Política Nacional de Vejez y Envejecimiento para abordar la violencia hacia esta población, lo cual constituye un gran desafío para el CONAPAM, siendo inminente el papel proactivo del Estado para demostrar la solidez de la institucionalidad competente y la auténtica coordinación de los diversos sectores involucrados. Se subraya la necesidad de que el CONAPAM asuma la conducción la estructuración social y comunitaria, el acompañamiento técnico y la debida evaluación, según los niveles de progresividad que presenta, pues a la fecha medianamente satisface las necesidades alimentarias, de cuido e higiene personal de las personas beneficiarias.

El Estado debe redoblar esfuerzos para motivar la participación activa de la sociedad civil y la integración de la población en las redes locales para lograr el uso eficiente y transparente de los recursos disponibles fomentando las estrategias de protección social en estricto apego con los derechos de las personas beneficiarias. En este sentido, la Defensoría emitió recomendaciones para que desde la Política Nacional de Vejez y Envejecimiento se consolide la Red de Cuido como un sistema de gestión eficaz y capaz de armonizar lo público y lo privado, el voluntariado, las redes informales de apoyo a las comunidades y a

las familias, a efecto de atenuar los factores de riesgo y las condiciones de vulnerabilidad de las personas adultas mayores, en concordancia con los derechos humanos de que son titulares[1].

Dilación de la C.C.S.S. en la resolución de las solicitudes de pensiones del Régimen No Contributivo de Pensiones. La Defensoría mantiene en seguimiento las recomendaciones emitidas, en el 2013, a la CCSS para que eleve el nivel de eficiencia y efectividad de la gestión del Régimen No Contributivo (RNC) de frente al derecho de las personas con discapacidad y adultas mayores que requieren apoyo económico estatal, atendiendo sus condiciones particulares y situación de pobreza. En esa misma línea, en el 2014, la Contraloría General de la República realizó una auditoría sobre el cumplimiento de la meta del RNC en el Plan Nacional de Desarrollo[2], verificando que la CCSS hizo cambios en la meta a nivel institucional, pero que no fueron reportados al Ministerio Rector a efecto de reflejarlos adecuadamente en el PND, por lo que resulta necesario utilizar indicadores que permitan medir y comparar los datos en los períodos establecidos. Por ello y según indica "existen oportunidades de mejora que deben ser definidas e implementadas", para lo cual instó a las autoridades de la CCSS a que elaboren una propuesta concreta sobre la meta anual de pensiones nuevas, otorgadas por el RNC, que sirva de base para la gestión 2015-2018 conforme con el nuevo y respectivo Plan Nacional de Desarrollo.

La auditoría de la Contraloría General de la República reconfirma la resistencia de la CCSS de modificar el modelo de gestión para alcanzar el objetivo del RNC de brindar apoyo económico a la población que lo requiere. A la fecha persisten las disparidades entre la administración del programa a nivel central y regional, en particular se destaca la situación de la Región Brunca, en donde la Subárea de Gestión concentra el procedimiento de otorgamiento de todas las sucursales de esa región, provocando una dilación injustificada, que debe ser resuelta de manera concluyente, de lo contrario la CCSS, como administradora del RNC, continuará lesionando el derecho a la seguridad social de las personas adultas mayores. En otras regiones la dilación es atribuida al faltante de trabajadoras sociales necesarias para que realicen los estudios socioeconómicos cuando son requeridos, situación que podría solventarse utilizando la información de la Ficha de Información Social (FIS) del IMAS.

Población con Discapacidad

Transporte público accesible: se venció el plazo y no se ha cumplido. En el año 2006, se reformó la Ley N° 7600 de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad a fin de ampliar el plazo que contaban las empresas de transporte público, para cumplir con los requisitos técnicos de accesibilidad, contenidos en esa Ley y en su Reglamento. La reforma tuvo la novedad de incorporar pla-

1 DHR, Expediente 94609-2012-SI, Informe Final 02344-2015-DHR del 19 de marzo de 2015.

2 Contraloría General de la República, Informe N. DFOE-SOC-IF-13-2014, del 28 de noviembre de 2014. El informe de auditoría verifica que al 31 de diciembre de 2013 se habían otorgado 10.421 pensiones con lo que se superó la meta establecida. Sin embargo, se indica que esta meta está *"subestimada"* porque *"la meta del RNCP incluida en el PND 2006-2010 que fue de 19.200 nuevas pensiones, los aumentos registrados en la cantidad de nuevas pensiones a otorgar que se generaron a nivel interno en la CCSS, para los años 2012 (1000 nuevas pensiones adicionales) y 2013 (2.500 nuevas pensiones adicionales); no obstante estos aumentos a la meta, a pesar de ser coordinados con el Rector del Sector de Bienestar Social y Familia, no fueron tramitados para que esa rectoría lo comunicará formalmente a MIDEPLAN, por lo que la meta en el PND, no se modificó de manera formal. Además, la disposición de recursos adicionales para el otorgamiento de nuevas pensiones del RNCP a partir del año 2011 provenientes de FODESAF no se reflejó en ajustes a la meta como tal".* La subestimación de la meta y la falta de ajustes revela que no se hizo la proyección de los recursos adicionales que podría tener el RNC durante el período del PND y sólo se hizo la proyección anual para cada ejercicio económico, la cual fue complementada por medio de presupuestos extraordinarios con recursos provenientes del superávit del Fodesaf y dicha disponibilidad no se "materializó en ajustes a la meta como tal". Como efecto de la subestimación de la meta en el período 2011-2013, aparecen porcentajes de avance que superaron el 100% de lo programado, como lo muestran las ejecuciones del 103,4%, 140,0% y 173,4% en los años 2011, 2012 y los datos aportados sobre la ejecución de las metas no son comparables 2013, respectivamente. Entre los años 2011, 2012 y 2013 dadas las fórmulas de cálculo empleadas que varían de los datos de contenidos en los informes anuales del RNC, cuya referencia es el Sistema Integrado de Pensiones y concluye: "Esta condición limita la comparabilidad interanual de las cifras y le resta consistencia a la rendición de cuentas efectuada". Asimismo, que persisten filtraciones de beneficiarios aunque en la cobertura potencial y efectiva aumentaron el otorgamiento de las pensiones a las personas mayores durante el período 2011-2013. Es decir, disminuyeron las filtraciones y las exclusiones, pero se requiere mejorar la cobertura efectiva.

zos de cumplimiento parcial que iban del año 2007, hasta el 2014, cuando la totalidad de la flota debía cumplir con los requisitos.

Durante el periodo concedido a los transportistas, la Defensoría monitoreó los avances, advirtiéndole al Consejo de Transporte Público (CTP) los retrasos para el cumplimiento de la meta final. Vencido el plazo, se le solicitó al Consejo que informara sobre el porcentaje de los autobuses que cumplían con los requisitos, así como las medidas a tomar con las unidades que no cumplan. En enero del 2015, el CTP informó que en sus registros constaban 62 empresas (un 13.5%) que no cumplían, 248 empresas (un 54.03%) que ya contaban con toda la flota vehicular adaptada y 149 (un 32.5%) pendientes de revisión. "Esto quiere decir que un 96.43% de las unidades a nivel nacional ya cuenta con rampa[3]". No se comprende cómo el CTP afirma que un 96.43% de las empresas de autobuses cumplen con los requisitos técnicos, cuando había un 13.5% que no cumplían y un 32% faltaba de revisar. Respecto de las medidas a tomar, el CTP indicó que las 62 empresas incumplientes contaban con un plazo de 3 meses para ponerse a derecho de lo contrario corrían el riesgo de perder la concesión. O sea, que el CTP se arrogó la potestad de extender por tres meses el acatamiento de la obligación legal.

Acceso al espacio físico: los obstáculos permanecen. La Defensoría ha recibido un número importante de denuncias sobre la falta de accesibilidad al espacio físico. Se destacan las concernientes a aceras en mal estado[4], edificios públicos y privados que no cumplen con los requisitos técnicos de conformidad con la Ley N° 7600 y su Reglamento[5], y no señalización de espacios reservados para vehículos que transportan personas con discapacidad[6], entre otros. Consecuentemente, se ha recomendado a diferentes instituciones que, de acuerdo con la disponibilidad de recursos, planifique la ejecución e informen a las y los denunciantes el tiempo aproximado de conclusión de las obras.



Fotografía con fines ilustrativos

Acceso al trabajo digno: un anhelo aún no alcanzado. La Defensoría ha recibido denuncias por falta de acceso al trabajo y a la estabilidad en el empleo por parte de personas con discapacidad. Ejemplo de ello, lo constituye la denuncia presentada por una habitante en la que planteó que se incorporó a trabajar a una municipalidad pero como no contó con la supervisión adecuada, no pudo desempeñarse de buena manera su puesto[7]. Esta situación ilustra que no son suficientes las medidas dirigidas a proporcionar trabajo para las personas con discapacidad, pues se requiere, además, crear las condiciones necesarias para su continuidad. Las medidas para la continuidad de las personas con discapacidad en su trabajo abarcan desde la adaptación del entorno físico laboral hasta una adecuada preparación actitudinal de las y los compañeros de trabajo.

Las personas también pueden adquirir una discapacidad cuando cuentan con un empleo, ante lo cual las instituciones públicas deben estar dispuestas, para enfrentar el reto de modificar el espacio físico a fin de garantizar que la persona se adapte a su nueva condición[8]. La adaptación del puesto de trabajo

3 CTP, Oficio N° DE-2015-0222 del 26 de enero de 2015.
4 DHR, Expedientes N° 165121-2014 y 173313-2014.
5 DHR, Expediente N° 169790-2014 y 151396-2014.
6 DHR, Expediente N° 174015-2014.
7 DHR, Expediente N° 156962-2014.
8 DHR, Expediente N° 160276-2014.

debería concebirse como un proceso natural ya que todas las personas cambian habilidades producto de diferentes factores como accidentes, enfermedades o el envejecimiento.

Incapacidad estatal para atender a las mal llamadas personas "incapaces". El Juzgado Contra la Violencia Doméstica del II Circuito Judicial de la Zona Atlántica remitió un conjunto de referencias relacionadas con personas, mal denominadas por la tradición jurídica, "incapaces". Las referencias son escuetas y no es posible deducir la intención, pues simplemente se indica: "para los efectos correspondientes se pone en conocimiento el informe policial de la Fuerza Pública, Pococí". Sin embargo, las referencias abrieron la oportunidad para reflexionar en torno a las **personas en situación de dependencia**, que son las personas que no pueden realizar por su propia cuenta actividades de la vida diaria. Estas personas necesitan amplios servicios de apoyo para poder ejercer sus derechos, compensando así las barreras impuestas por el entorno. La respuesta tradicional ha sido solo el internamiento en una institución donde se les brinde servicios de cuido, el problema de esta medida es que aísla y desarraiga a la persona, por lo que es necesario construir opciones para los diferentes tipos de discapacidades (físicas, sensoriales, mentales e intelectuales) y situaciones socioeconómicas de las personas.

Estacionamientos ¿reservados? Según el artículo 43 de la Ley N° 7600 de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, los establecimientos públicos y privados de servicio al público deberán reservar un 5% de sus espacios para vehículos que movilicen personas con discapacidad. Agrega dicha disposición que para tal fin el Ministerio de Obras Públicas y Transporte debe emitir una identificación. La Defensoría recibe denuncias de personas con discapacidad que cuentan con dificultades para el uso de estos espacios, ya que ese Ministerio no emite tal identificación y porque los administradores de los estacionamientos no hacen respetar los espacios reservados[9].

El Ministerio de Obras Públicas y Transporte sostiene que no es necesario emitir dicha identificación porque con la promulgación de la Ley N° 9078 de Tránsito por Vías Públicas Terrestres y Seguridad Vial, se reformó implícitamente el artículo 43 de la Ley N° 7600 de tal manera que una persona puede estacionar su vehículo cuando su discapacidad sea evidente o este certificada. De admitirse que la Ley de Tránsito vigente reformó la Ley N° 7600 en cuanto al uso de estacionamientos reservados, generaría una serie de dudas en relación a cuándo una discapacidad es evidente y qué se refiere con discapacidad certificada, ya que la Caja Costarricense de Seguro Social emite una certificación sobre la condición de la salud de las personas y no sobre la discapacidad.

Es preciso aclarar esas dudas toda vez que muchos de los administradores de los estacionamientos exigen a las personas con discapacidad las identificaciones, para poder hacer uso de los espacios reservados y simplemente no pueden exhibir los mismos y con ello, se viola un derecho que fue concebido para equiparar las oportunidades de las personas con discapacidad.

Población Indígena

Derecho a la tierra y al territorio: las consecuencias de la inacción estatal. El caso de Salitre. La Defensoría ha venido insistiendo -desde hace más de dos décadas e incluso desde su primer informe de labores-, que los pueblos indígenas tienen derecho a que se les reconozca y respete su relación particular con la tierra - de la que son propietarios, de la que poseen y de la que ocupan o utilizan de alguna manera- y que el Estado debe garantizarles una protección efectiva de esos derechos.

No obstante, ni las obligaciones derivadas de la normativa interna (Ley Indígena), ni las derivadas del Derecho Internacional (Convenio 169 de la OIT, Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, jurisprudencia de la CIDH y la Corte IDH) han generado acciones sostenidas

9 DHR, Expedientes N° 174015-2014 y 172176-2014.

y eficaces, menos aún, el establecimiento de una política o programa nacional para salvaguardarle a los pueblos indígenas ese derecho humano fundamental.

Lamentablemente, en julio del 2014 se volvió a presentar un conflicto de gran magnitud. Días antes, la Defensoría había recibido información sobre algunos procesos de recuperación de tierras en Salitre que estaban emprendiendo miembros de la comunidad indígena y que ello había generado una importante movilización de campesinos (finqueros y jornaleros) provenientes del cantón de Buenos Aires.

La situación implicó el desplazamiento de una comitiva gubernamental encabezada por el Viceministerio de la Presidencia, en procura de lograr una mediación entre indígenas y finqueros. Asimismo, funcionarios de la Defensoría estuvieron presentes en Salitre, observando el proceso de mediación y la suscripción de los acuerdos tomados el 7 y 8 de julio. En atención al compromiso asumido, la Defensoría ha dado seguimiento al cumplimiento de los acuerdos; se han realizado giras a Salitre para verificar las condiciones de seguridad imperantes y se ha requerido a las autoridades de gobierno información sobre las intervenciones realizadas, sobre los partes emitidos y sobre la atención a los auxilios policiales presentados, se solicitó el reforzamiento de los puestos de control y la presencia policial preventiva.

En noviembre del año anterior, nuevamente personal de la Defensoría tuvo que presentarse a Salitre para verificar las amenazas e intimidaciones que hombres armados estaban haciendo contra familias indígenas[10].

Para la Defensoría es claro que los conflictos relacionados con la tenencia de tierras en Salitre -y en el resto de territorios indígenas de Buenos Aires- no obedecen a una situación coyuntural particular sino que tienen profundas raíces históricas, las cuales han crecido y se han reforzado por la invisibilización de los derechos de los pueblos indígenas y por el entorno de discriminación étnica en la zona.

La complejidad del mapa conflictivo se ha agudizado y por ello, la Defensoría se ha manifestado sobre la urgencia de que el Estado costarricense (en la extensión del concepto, es decir, Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial) realice un análisis objetivo de la situación que incluya el contexto social, cultural y político del cantón, y que cuente con la participación de las partes afectadas, para poder construir conjuntamente un plan de atención integral, teniendo como eje prioritario garantizarle a la comunidad indígena de Salitre el derecho sobre sus tierras y territorio.

Atrasos injustificados en el cumplimiento de la Ley: el caso de las patentes de licor en los territorios indígenas de Buenos Aires. En los últimos meses del año 2011 y a propósito de una denuncia interpuesta por un habitante del territorio indígena Térraba, la Defensoría inició una investigación[11] sobre el funcionamiento de patentes de licor en ese territorio, pues la Ley Indígena prohíbe la venta de licor dentro de los territorios indígenas[12].

No obstante, en el proceso se constató entre otros hechos, que en Térraba estaban operando varias patentes de licor; que el departamento de patentes de la Municipalidad no tenía registradas las fechas en las que las patentes fueron otorgadas ni el número total de patentes que funcionaban dentro de los límites del territorio; y que pese a lo establecido en la normativa, la Municipalidad de Buenos Aires no había realizado ninguna acción administrativa tendiente a la cancelación de dichas patentes.

10 Uno de los hechos más destacados se presentó el 25 de noviembre cuando se visitó la finca en la que vivía el señor Santos Figueroa. El informe de la inspección se hizo del conocimiento de la Policía local para que de inmediato procediera a realizar actividades preventivas del delito y posteriormente a las autoridades de Seguridad Pública y de Casa Presidencial.

11 DHR, Expediente N° 88804-2011.

12 La constitucionalidad de dicha disposición ha sido objeto de múltiples cuestionamientos, no obstante, la jurisprudencia constitucional ha sido reiterativa en que la medida no lesiona ningún derecho fundamental y que está plenamente justificada (Resoluciones N° 1608-1996 y N° 2843-1999), por lo que con ella no se violenta la libertad de comercio (Resolución N° 7206-94). Asimismo, la Procuraduría General de la República, ha sostenido que las municipalidades no pueden otorgar ni traspasar patentes de licores dentro de los territorios indígenas y que en atención a la normativa y jurisprudencia constitucional respectiva, las otorgadas con anterioridad deben cancelarse (Criterio C-277-2001).

En consecuencia, se le recomendó al Alcalde Municipal[13] que girara instrucciones inmediatas para que las instancias administrativas internas correspondientes, iniciaran los procesos de cancelación de patentes de licor en el territorio indígena Térraba y en los demás territorios indígenas del cantón, en cumplimiento de la prohibición establecida en el artículo 6° de la Ley Indígena.

Pese a que es evidente la obligación municipal de cumplir con la normativa establecida, el Alcalde Municipal de Buenos Aires, y su Asesor Legal, tienen cerca de dos años de informarle a la Defensoría (en respuesta a los requerimientos periódicos que se les han hecho para verificar el cumplimiento de las recomendaciones), que están realizando los acciones necesarias para proceder con las cancelaciones e inexcusablemente, no han brindado respuesta a las dos últimas solicitudes de informe[14].

A la fecha, dadas estas situaciones y el mantenimiento ilegal de la actividad, la Defensoría ha prevenido al Alcalde Municipal de que en caso de no aportar la información solicitada, la institución se verá obligada de informar al Ministerio Público del incumplimiento[15].

Vivienda indígena: desinformación y falta de fiscalización. Las denuncias recibidas en este periodo informan que las viviendas construidas en algunos territorios indígenas no cumplen con los requerimientos mínimos y básicos de edificación[16]. Por ejemplo, en las comunidades de Nairi Awairi en el Caribe y de la Casona en el sur del país, las viviendas presentan problemas constructivos en vigas principales, paredes, repellos, instalación eléctrica, tubería de agua potable, marcos de ventanas, porque las entidades autorizadas no efectúan labores de fiscalización en la ejecución y gasto de los fondos públicos que constituyen los bonos de vivienda. Es necesario reforzar los controles del Ministerio de Vivienda y del Banco Hipotecario de la Vivienda para garantizar la correcta ejecución de los proyectos de vivienda por parte de las empresas constructoras.



Fotografía con fines ilustrativos

En la línea anterior, el BANHVI implementó la suscripción de un "Convenio" entre las Asociaciones de Desarrollo Indígena y las Entidades Autorizadas tramitadoras de los bonos, en el cual se definen elementos como la tipología o modalidad constructiva que se utilizará: madera, baldosas, etc. Conjuntamente con el Banco Hipotecario de la Vivienda y el Ministerio de Vivienda, se han organizado actividades de información, en diferentes territorios indígenas (Nairi Awairi, Alto Comte y Boruca), para explicar el motivo por el cual se creó este requisito, asesorar sobre cómo elaborar los convenios y sobre el procedimiento de tramitación de bonos de vivienda.

El Viceministerio de Vivienda está anuente a reactivar la Comisión de Vivienda Indígena conformada por el MIVAH, BANHVI y la Defensoría de los Habitantes, en calidad de asesora-observadora, la cual ha fungido como un espacio de coordinación y comunicación interinstitucional, desde el cual se han logrado adecuar algunos requisitos e instrumentos técnicos, a las condiciones culturales de los pueblos

13 DHR, Informe Final N° 07430-2013-DHR, del 05 de junio del 2013.
14 DHR, Oficios N° 07908-2014-DHR del 9 de setiembre de 2014 y N° DH-PE-0659-2014 del 18 de diciembre de 2014.
15 DHR, Oficio N° 03051-2015-DHR del 10 de abril del 2015.
16 En incumplimiento de la Directriz 27 emitida por parte del Ministerio de Vivienda, sobre "Especificaciones técnicas y lineamientos mínimos y básicos para la construcción de viviendas de interés social".

indígenas; se han atendido conjuntamente las denuncias recibidas, y se ha brindado capacitación a los pueblos indígenas sobre el Programa de Vivienda Indígena.

El Progreso y Alto Comte: finalmente en el mapa del desarrollo. En el 2013 la Sala Constitucional ordenó la elaboración de un plan interinstitucional para el mejoramiento de los servicios públicos en el Territorio Indígena Conte-Burica, para lo cual solicitó a la Defensoría de los Habitantes la elaboración y seguimiento del plan. Dado que el mayor obstáculo para mejorar los servicios de salud, educación, seguridad, electricidad y agua potable es la falta de caminos transitables, se logró que el Viceministerio de Obras Públicas y Transportes asumiera la habilitación del camino que va de la comunidad de Comte a la de Alto Comte, un total de 12 kilómetros que se encontraban en pésimas condiciones, y que a la fecha están casi habilitados. Las demás instituciones han informado que sus obras estaban limitadas por la inexistencia de una vía adecuada de transporte, por lo que al habilitarse la misma ya no hay pretextos para mejorar los servicios.

En aras de mejorar el servicio de educación, la Defensoría gestionó ante el Ministerio de Educación Pública (MEP) la construcción del Liceo del Progreso, pues las edificaciones están en estado deplorable. El MEP informó que el Liceo se encuentra dentro de la Cartera de Proyectos a ejecutar en el 2015-2016, por lo que la labor de seguimiento continúa enfocada al inicio y posterior conclusión de dicha infraestructura[17].

Población Afrodescendiente

La DHR le da seguimiento y acompaña los procesos de la Subcomisión de Asuntos Afrodescendientes de la Comisión de Derechos Humanos de la Asamblea Legislativa.

Falta de implementación de la Política Nacional para una sociedad libre de racismo, discriminación racial y xenofobia y de su primer Plan de Acción. De acuerdo con el artículo 4° del Decreto Ejecutivo 38140-RE-PLAN[18], la Política Nacional para una sociedad libre de racismo, discriminación racial y xenofobia 2014-2025 y su Plan de Acción 2015-2018, empezaron a regir desde el 1° de enero del 2014.

Por ello, la Defensoría consideró oportuno solicitar a la Comisión Interinstitucional para el seguimiento de las obligaciones internacionales de Derechos Humanos (CIIDDHH), ente encargado de coordinar su implementación, información sobre su ejecución[19]. Sobre el particular, la Directora General de Política Exterior y Presidenta de la CIIDDHH, informó que hasta el 29 de octubre del 2014 la Comisión reinició sus sesiones, en la cual con fines de difusión se informó sobre la Política y su Plan de Acción. Indicó además, que previo a realizar cualquier acción o conformar las subcomisiones de trabajo, se estimaba necesario nivelar el conocimiento en materia de Derechos Humanos de las personas miembros de la Comisión.

Si bien la Defensoría reconoce la importancia de estas acciones, es claro que ha transcurrido más de un año desde que entraron a regir ambos instrumentos y que el tiempo es un recurso fundamental para la consecución de los objetivos planteados y para la definición e implementación de acciones administrativas, las cuales además se deben enmarcar en los planes operativos de cada institución. Tómese en consideración que algunas acciones trazadas en el Plan debían ejecutarse durante el año 2014 y otras desde inicios del 2015.

17 MEP, Oficio DIEE-0175-201529 de enero del 2015.
18 Publicado en La Gaceta N° 34 del 20 de febrero del 2014.
19 DHR, Oficio N° 100-2015 del 11 de febrero del 2015.

Por lo anterior y tomando en consideración que el Ministerio de Relaciones Exteriores es la instancia coordinadora del cumplimiento e implementación de ambos instrumentos y la responsable de coordinar y dirigir la CIIDDHH, la Defensoría en atención a las competencias reconocidas en el decreto de creación de la CIIDDHH[20] y las funciones de monitoreo y seguimiento establecidas en la propia Política, estimó oportuno recomendarle al Ministerio de Relaciones Exteriores realizar una presentación de la Política y del Plan ante el Consejo de Gobierno con la finalidad de conseguir un compromiso al más alto nivel para su ejecución; diseñar y ejecutar un proceso de promoción y divulgación de ambos instrumentos para las instituciones públicas y la sociedad civil; y de manera prioritaria conformar la Subcomisión para la Política, en aras de generar las coordinaciones y articulaciones correspondientes a su implementación.[21]

A la fecha de elaboración de este informe la Defensoría no ha recibido ninguna respuesta del Ministerio en atención a las recomendaciones formuladas, la institución mantiene su compromiso de seguir vigilante de que el proceso de ejecución de estos instrumentos se lleve a cabo de acuerdo con lo establecido.

Discriminación racial por parte de la Policía. Durante el periodo de este informe, se recibieron denuncias contra la Policía, acusándoles de proferir frases verbales y actitudes discriminatorias raciales.

En el caso del personal policial del Ministerio de Seguridad Pública, la Defensoría ha recomendado la incorporación de contenidos contra toda forma de discriminación racial en el Curso Básico Policial y en cursos especializados, con el fin de erradicar las formas de discriminación[22].

Existe además una investigación en curso, en donde el desconocimiento a la identidad se ha extendido a los centros penitenciarios, mediante el irrespeto a esa identidad cultural en el uso de ciertos estilos característicos de cabello de las personas afro, limitando con ello el ingreso a visita[23].

Población Migrante y Refugiada

Derecho al reconocimiento de la Identidad de Género a las personas extranjeras transexuales: el caso de Antonella[24]. Con ocasión de una denuncia presentada ante la Defensoría, la institución tuvo conocimiento de las dificultades experimentadas por Antonella, una persona transexual, para lograr su regularización migratoria ante la Dirección General de Migración y Extranjería, debido a que no lograba demostrar que la gravedad de su estado de salud ameritaba una autorización de permanencia por razones de humanidad. Como parte de la investigación llevada a cabo, se logró constatar que en ninguna de las etapas del proceso de regularización migratoria (registro de la solicitud de regularización migratoria, resoluciones de prevención, resolución que autorizó la categoría por razones de humanidad, trámite de la cita para la toma de la fotografía y finalmente, en la información consignada en el DIMEX), se reconocía el derecho a la identidad de género de las personas migrantes transexuales, debido a que en dichas etapas solo se consigna el nombre registral de sus países de origen, y no se evidencia de ninguna forma el nombre que han escogido respecto de su identidad de género. Igual situación ocurrió cuando se presentó en la Caja Costarricense de Seguro Social a realizar el trámite de aseguramiento, en cuyo documento únicamente se consignó su nombre registral (masculino).

El reconocimiento a la identidad de género de una persona transexual, está estrechamente ligado a la expedición de documentos de identidad que reconozcan esa condición. Caso contrario, no existiría ese reconocimiento como tal en virtud de que la persona interesada portaría un documento de identidad con una apariencia y nombre distinto al que escogió a partir de su autodeterminación como persona. Por otro lado, la falta de ese reconocimiento en los documentos de identidad impide, además, el ejercicio

20 Decreto Ejecutivo N° 36776-RE, publicado en el Diario Oficial La Gaceta 188 del 30 de setiembre del 2011.
21 DHR, Oficio N° DH-PE 0184-20015 del 10 de marzo del 2015.
22 DHR, Expediente N° 151967-2014, en etapa de seguimiento.
23 Sala Constitucional, Resolución N° 7890-2012.
24 DHR, Expediente N° 132357-2013-SI.

efectivo de otros derechos y acciones, debido al cuestionamiento que puede surgir sobre la veracidad de esos documentos frente a la inconsistencia de los datos consignados en éstos y la apariencia física de la persona interesada.

Está claro que en el caso de personas extranjeras, la Dirección General de Migración y Extranjería debe utilizar como datos válidos para la identificación de una persona aquellos registrados por las autoridades del país de origen; sin embargo, en atención al derecho al reconocimiento de la identidad de género, esa Dirección General debe adecuar sus procedimientos internos de forma que, al menos y como medida alternativa, se incluya la frase "CONOCIDA/O COMO" tanto en las resoluciones administrativas que se emiten como en los documentos de identidad migratoria-DIMEX. Así las cosas, como entidad encargada de la documentación de personas extranjeras a quienes les reconoce una autorización de permanencia en el país, el reconocimiento de la identidad de género en dichos documentos, permite su posterior aceptación y reconocimiento por parte de otras instancias públicas y privadas como la Caja Costarricense de Seguro Social, entidades bancarias, municipalidades, centros educativos, entre otras.

Importancia y necesidad de reformar la Ley General de Migración y Extranjería. En atención a la consulta remitida por la Comisión Permanente de Gobierno y Administración de la Asamblea Legislativa, la Defensoría remitió su criterio sobre el Proyecto de reforma a la Ley de Migración y Extranjería presentado por la Mesa de Género[25]. Además de referirse al texto de consulta, la Defensoría llamó la atención sobre otros aspectos que igualmente requieren ser reformados, entre los que destacan los siguientes: a) Establecer límites a la potestad discrecional que poseen las autoridades migratorias en materia de detención administrativa por razones de control migratorio; b) Regular de forma expresa un procedimiento excepcional para la categoría migratoria por razones de humanidad, diferente a los trámites ordinarios propios de las otras categorías migratorias; c) Reconocer la especificidad indígena en los procesos de regularización migratoria y los costos de la documentación; d) Revisar el requisito obligatorio de demostrar el aseguramiento ininterrumpido para efectos de tramitar la renovación de la condición migratoria autorizada. Teniendo en cuenta lo anterior, la Defensoría continuará dando seguimiento a este proceso de reforma, con el fin de insistir sobre la necesidad de llevarla a cabo dicha, con miras a garantizar la protección de los derechos humanos de las personas migrantes y refugiadas que ingresan y permanecen en el país.

Participación en el Foro Permanente sobre Población Migrante y Refugiada. Las sesiones del Foro han permitido a las autoridades públicas, a las organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales que lo integran, llevar a cabo un intercambio de información oportuna y veraz sobre las diferentes disposiciones administrativas y reglamentarias vigentes, así como los proyectos encaminados a brindar atención a la población migrante y refugiada en el país. Así por ejemplo, en la sesión extraordinaria llevada a cabo en el mes de febrero del año en curso, la Dirección de Migración compartió información sobre el proceso de elaboración de su "Plan Estratégico Institucional", con el fin de recibir insumos u observaciones acerca de los aspectos a tomar en cuenta para la organización y planificación del trabajo que lleva a cabo esa Dirección General, en atención de la población migrante y refugiada.

Asimismo, siguiendo las disposiciones contenidas en el "Reglamento para el nombramiento de representantes de la Sociedad Civil en el Consejo Nacional de Migración", en el mes de octubre del 2014, se llevó a cabo en el seno del Foro, la elección y nombramiento de las dos organizaciones en cuestión. Como resultado de este proceso, resultaron electos el Centro Internacional para los Derechos Humanos de los Migrantes y la Asociación de Migrantes Nicaragüenses en Costa Rica, cuyo nombramiento se encuentra vigente hasta el mes de octubre del 2016.

Participación en la Coalición Nacional Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas. En calidad de observadora, la Defensoría tuvo conocimiento de que como parte de un

25 DHR, Oficio N° DH-PE-0621-2014.

trabajo conjunto entre la Dirección de Migración y Extranjería, el IMAS, el INAMU, el Ministerio de Gobernación y Policía y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, con el apoyo de la O.I.M, la Coalición emitió el borrador del "Manual para la Construcción, Revisión y Recomendación de los Proyectos para uso del Fondo Nacional contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes-FONATT", con la finalidad de orientar la presentación de proyectos por parte de las diferentes instituciones públicas, organizaciones no gubernamentales y organismos internacionales, que soliciten financiamiento del FONATT; y guiar el proceso de análisis y recomendación por parte de la Comisión Técnica Permanente de Gestión de Proyectos de dicha Coalición. Este manual se encuentra en proceso de revisión, lo cual amerita un trabajo responsable y eficiente por parte de la CONATT, de forma tal que no se atrase la presentación y aprobación de varios proyectos que ya se encuentran presentados.

Población Privada de Libertad

Hacinamiento carcelario: un problema real sin soluciones reales. La Defensoría observa que el problema del hacinamiento carcelario lejos de disminuir en respeto de los derechos de la población penitenciaria, se agrava cada vez más. En el 2005 el índice de sobrepoblación era de un 4% mientras que en la actualidad alcanza el 52.82%[26]. En el lapso de un año ha aumentado un 13.82% pues en el 2014 cerró en 39%. La situación se agrava si la información se desagrega por centros penitenciarios, en el cuadro siguiente se observa que en algunos la sobrepoblación llega al 128%, como es el caso de San Carlos. Y la situación se agrava aún más si la información se desagrega por ámbito, por ejemplo, en el ámbito A de San Carlos la sobrepoblación es de un 170%.

Centros penitenciarios con mayor nivel de sobrepoblación

Centro Penitenciario	Capacidad Real	Sobrepoblación	Porcentaje
San Carlos	347	444	128%
San José	668	545	82%
Cartago	296	240	81%
Pococí	810	503	62%
Pérez Zeledón	814	317	39%
Capacidad real del Sistema Penitenciario	**9130**	**4823**	**52.82%**

La sobrepoblación no lesiona solo el derecho a un espacio físico digno y adecuado, según lo establecen las Reglas Mínimas para el tratamiento de Reclusos, sino que a su vez, lesiona otros derechos, como son el trabajo, la educación, la salud, la alimentación, la buena convivencia, la seguridad, la cercanía familiar, al debido proceso y la consiguiente justicia pronta y cumplida ya que en lo referente a la atención técnica entre otros es simplemente imposible el goce correcto, en tiempo y forma de estos derechos.

Insuficiencia de obras para disminuir la sobrepoblación. Dado que no depende enteramente del Ministerio de Justicia y Paz la disminución de la población penitenciaria, pues su función es receptora mientras que los tribunales judiciales son los emisores de privaciones de libertad, la solución administrativa inmediata ha sido la construcción de más cárceles.

Según información del Patronato Nacional de Construcciones del Ministerio de Justicia y Paz, para el periodo 2014-2015 se han efectuado mejoras y construcción en diversos centros penitenciarios: Pérez Zeledón, La Reforma, Puntarenas y Liberia para un total de 1072 nuevos espacios carcelarios cifra

26 Información suministrada por la Dirección de Estadística e Investigación del Ministerio de Justicia y Paz al 26 de marzo del 2015.

que resulta insuficiente si consideramos que la sobrepoblación lejos de disminuir ha ido en constante crecimiento.

La Defensoría considera que la construcción de nuevos espacios carcelarios no es la solución a la sobrepoblación, y aboga por la habilitación de más centros seminstitucionales y por la disminución de la prisión preventiva, para que sea aplicable solo en los casos en que sea estrictamente necesaria y no como regla ante la comisión de un hecho punible.

Respecto de la ejecución del Programa para la Prevención de la Violencia y la Inclusión Social (conocido como el "Préstamo BID") observamos que, a la fecha se encuentra en trámite en etapa de diseños, contándose de momento con un "Centro Cívico" totalmente terminado en Garabito y cuatro en trámite de construcción en Santa Cruz, Aguas Zarcas de San Carlos y Pococí. La Unidad Ejecutora tiene planeado el inicio de la construcción de las Unidades Productivas para finales del 2015 o inicios del 2016, con la construcción de estas Unidades se proveerán alrededor de 1600 nuevos espacios carcelarios.

Encarcelamientos prolongados por el escaso personal técnico penitenciario. El escaso personal técnico en los equipos interdisciplinarios de los centros penitenciarios agrava el estado lesivo de derechos en el que se encuentra la población penitenciaria y también la sobrepoblación. Al 26 de marzo del 2015 había 13.953 personas adultas privadas de libertad y solo 150 funcionarios en puestos técnicos, encargados de atender a la población penitenciaria en las diferentes disciplinas. Por ejemplo, en el Centro Penitenciario de San Carlos había 11 personas encargadas de la atención técnica para una población de 791 personas, deviniendo esto en una atención técnica deficiente y en que innecesariamente más personas permanezcan encarceladas.

Ejemplo claro son las valoraciones ordinarias, cuyos plazos y condiciones están establecidos en el Reglamento de Deberes y Derechos de la Población Penitenciaria pero que en la práctica no se efectúan en tiempo debido al escaso personal técnico, provocando en la actualidad, según las quejas recibidas, cuando procede un cambio de modalidad de custodia no se efectúe en tiempo, en detrimento de los derechos de la persona privada de libertad.

Afectaciones al derecho a la salud. De los 13 centros penitenciarios, el 44.8% de las quejas recibidas por afectaciones a la salud, provienen del Centro penitenciario La Reforma y del de Pérez Zeledón, con un 23.16% y 21.69% respectivamente. Las denuncias versan sobre la falta de atención médica oportuna, dilación en la entrega de medicamentos prescritos, dilación en la atención odontológica, la no entrega de dietas de refuerzo, y a la pérdida de citas con especialistas en algún centro hospitalario.

En el transcurso del 2014 se realizaron nueve visitas a diferentes centros penitenciarios, con el fin de inspeccionar las instalaciones del área médica, y sostener reuniones con el personal de salud en procura de mejorar el servicio médico en esos centros.

Durante una inspección realizada al Centro Penitenciario de Pérez Zeledón, en conjunto con el Área Rectora de Salud del Ministerio de Salud, se determinaron varios problemas que vulneran el derecho a la salud de las personas privadas de libertad en ese centro[27]. En el área de la cocina se pudo verificar que existía un indebido manejo de los alimentos por parte de las personas que se encontraban trabajando a la hora de la inspección, y que no contaban con la aprobación del curso de manipulación de alimentos[28]. Además, se encontraron problemas en el sistema de tratamiento de aguas residuales, mal alumbrado, equipo de cocina con desgastes y oxidación, el sistema de abastecimiento de gas licuado de petróleo con algunos problemas de mantenimiento y anclaje, así como la falta de lavamanos independientes dentro de la cocina, con su respectivo dispensador de jabón líquido. Se coordinó con el Área Rectora de

27 La inspección se realizó de forma general en todas las instalaciones del centro penitenciario.
28 Este apartado se refiere únicamente a personas privadas de libertad que se encontraban trabajando en la cocina el día de la inspección.

Salud de Pérez Zeledón y con el Instituto Nacional del Aprendizaje, para que se les impartiera ese curso a las personas privadas de libertad que se encuentran trabajando en el área de cocina. Se logró que el Ministerio de Salud emitiera la orden sanitaria número 0376-2014, en donde se ordena al Ministerio de Justicia reparar los servicios sanitarios y las duchas, implementar un plan integral de manejo de plagas, y realizar todas las mejoras en el área de la cocina señaladas.

En el Área Médica, actualmente se encuentra laborando únicamente una doctora y un enfermero, para una población superior a las mil personas privadas de libertad, se logró corroborar que no se cuenta con lineamientos efectivos para levantar listas de personas que requieren atención médica y por esa razón se generan gran cantidad de quejas.

La Dirección de Protección Especial de esta Defensoría, a finales del 2014, inició una investigación sobre las condiciones de los diferentes servicios de salud que se prestan dentro del sistema penitenciario nacional y se trabaja de manera conjunta con el Mecanismo Nacional para la Prevención de la Tortura, en un protocolo de atención médica que venga a solucionar el problema de la falta de lineamientos para garantizar un mejor servicio médico.

Abusos de Autoridad Policial contra Personas Privadas de Libertad. Durante este periodo, ha persistido la recurrencia de quejas por abusos policiales, no obstante, las investigaciones disciplinarias pocas veces culminan con una sanción para los funcionarios denunciados, básicamente por la falta de prueba de parte de la persona denunciante.[29] Es necesario tener presente que las personas privadas de libertad dependen en absoluto del personal de custodia, el cual muchas veces es su único contacto en los centros penitenciarios, y que es a ellos a quienes se les acusa de incurrir en acciones u omisiones abusivas.

Esta situación evidencia la necesidad de reforzar las medidas de supervisión, mediante la instalación de cámaras de video, como medios de control y de prueba ante acciones abusivas por parte del personal policial.

En menor caso pero sin que dejen de ser importantes, se registraron situaciones de abusos de autoridad por parte de la Policía Judicial, durante el traslado de personas privadas de libertad a audiencias programadas[30].

CAPEMCOL: una cárcel psiquiátrica improvisada. El Centro de Atención para Personas con Trastornos Mentales en Conflicto con la Ley (CAPEMCOL) reporta un número importante de quejas principalmente por maltratos, abusos de autoridad, uso excesivo de medidas de sujeción y aislamiento, que refleja tres posibles situaciones[31]: 1.- que el abordaje brindado no está dirigido a la comprensión del usuario de sus acciones y las consecuencias que de ellas se derivan, para tratar de evitar la recurrencia de esas acciones; 2.- que el personal encargado de la contención de estas personas no está capacitado para su atención –personal de salud y custodio[32]- ; y 3.- que la ubicación en el centro de personas con medida de seguridad curativa y de personas con medida cautelar de internamiento, deviene en una atención deficiente de las personas para quienes fue concebido este Centro, a saber: personas inimputables.

29 Lo anterior, pese a que existe la Resolución de la Sala N° 7274-2014 que en el caso de personas bajo custodia estatal, traslada la carga de la prueba a la Administración.
30 DHR, Expedientes N° 166641-2014 y 169334-2014.
31 DHR, Expedientes N° 146412-2014, 151621-2014, 160847-2014, 164199-2014, entre otros.
32 La Sala Constitucional mediante resolución N° 4555-2009 reconoció la necesidad de una policía especializada para la contención de estas personas.

Actuaciones y omisiones de la Policía

La protesta es un derecho, la represión es un delito. En los últimos años, las manifestaciones han constituido una de las formas de poner en evidencia situaciones o bien de demandar condiciones de parte de las y los habitantes al Estado[33]. Si bien la Policía Administrativa (Fuerza Pública) tiene por mandato mantener el orden público, en algunas intervenciones se han suscitado actuaciones abusivas contra la integridad personal de las personas manifestantes.

En la más reciente investigación de la intervención de la policía, en Chomes de Puntarenas, en contra de los manifestantes que exigían la aprobación del proyecto de ley de Territorios costeros –TECOCOS-, a través de las redes sociales y de imágenes difundidas por la prensa, se evidenciaron graves niveles de violencia por parte de la Policía.

Es claro que en las manifestaciones de este tipo convergen intereses contrarios, por una lado la libertad de expresión de los manifestantes y la libertad de tránsito de las personas, pero es ante esa convergencia de intereses, que la Administración debe adoptar las acciones y medidas tendientes a garantizar los derechos de ambas partes.

Discriminación por orientación sexual: la población LGBTI

Reconociendo la especificidad. En la sociedad se manifiestan todas las formas de diversidad, de puntillas por sobre la estandarización dominante que impone el dogma de los dos sexos, en los últimos años se ha visibilizado la diversidad sexual y en esta la población trans, en donde se reconocen a las personas transgénero, transexuales y travestis[34].

La Defensoría se encuentra investigando las condiciones de reclusión de la población trans privada de libertad en el Centro Penitenciario San Rafael[35]; la cual ha referido una serie de problemas relacionados con la atención médica, acceso a condones, a utilización de prendas de vestir femeninas, y acceso a maquillaje, entre otros aspectos.

Se evidencia la necesidad de visibilizar y reconocer los derechos de esta población por parte del sistema penitenciario, y en el marco del respeto de su identidad de género cuestionar ¿por qué las personas trans privadas de su libertad de tránsito –únicamente- no pueden manifestar libremente su identidad de género? y ¿si no deberían estas personas estar ubicadas en el Centro Penal El Buen Pastor o en un centro penal especial para ellas, a propósito de su identidad de género?

Discriminación social

El derecho a la titulación de La Carpio: La deuda con los habitantes sigue pendiente. La titulación del asentamiento La Carpio permanece estancada pues no se ha logrado concluir con la titulación del sector de San Vicente y continuar con Pro Desarrollo, debido a una serie de procesos burocráticos los cuales no han encontrado su final.

---

33 Se pueden citar la intervención de Fuerza Pública en la manifestación del 1° de mayo de 2009, la intervención efectuada en el territorio indígena de Térraba en año 2012 o bien la intervención efectuada en Chomes de Puntarenas por el conflicto de los Territorios Costeros –TECOCOS-.

34 Informe Preliminar sobre "Orientación Sexual, identidad de género y expresión de género" del Comité Jurídico Interamericano, define estos grupos de la siguiente forma, Transgénero: personas con identidad de género y expresión de género diferente a su sexo biológico; Transexual: personas con identidad de género diferente a su sexo biológico, recurren a cirugías o tratamientos para que su sexo coincida con su identidad de género y Travesti: personas que visten con ropa de su sexo opuesto, pero no necesariamente se identifican con ese género.

35 DHR, Expediente N° 152338-2014.

En esa misma localidad, la Defensoría le está dando seguimiento al proceso de construcción de una nueva Escuela en La Carpio sobre lo cual debe informarse que la misma se efectuará a través de un fideicomiso entre el BID y el MEP el cual tiene como finalidad dotar de una Escuela y un Colegio Técnico a esta comunidad, esperándose según lo informado por parte de la Unidad Ejecutora del MEP que se estén iniciando labores a finales del segundo semestre del 2015.

E Dirección de Calidad de Vida

Abordaje integral al derecho a la salud. La diversidad de denuncias analizadas por la Dirección de Calidad de Vida ha permitido concluir cómo cada uno de los temas analizados tienen relación directa con violaciones y limitaciones el efectivo disfrute del derecho humano a la salud, entendido en forma integral y transversal.

La Defensoría de los Habitantes analiza el derecho humano a la salud a la luz de lo definido por tratados internacionales y regionales sobre la materia[1]. Se trata del derecho a la salud ante el cual los Estados deben establecer las condiciones necesarias para que todas las y los habitantes puedan tener acceso a los servicios de salud, a condiciones saludables y seguras en el trabajo y el medio ambiente, a una vivienda adecuada así como alimentos nutritivos, acceso al agua limpia potable y a condiciones sanitarias adecuadas, acceso a la educación e información sobre cuestiones relacionadas con la salud, incluido el acceso a la educación e información sobre cuestiones relacionadas con la salud, incluyendo la salud sexual y reproductiva.

La integralidad en la conceptualización del derecho a la salud fue así definida por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (CDESC), que supervisa el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que adoptó[2] la Observación General No. 14 "El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales).

Los Estados Parte deben adoptar medidas para avanzar hacia la realización del derecho a la salud de conformidad con el principio de realización progresiva, es decir, deben adoptar medidas concretas y específicas de conformidad con el máximo de recursos que se disponga, ya sea proporcionados por el Estado o los que sean obtenidos a través de la cooperación internacional.

Queda claramente definida la interdependencia del derecho a la salud con otros derechos enunciados en la Carta Internacional de Derechos Humanos[3]; en particular el derecho a la alimentación, a la vivienda, al trabajo, a la educación, a la dignidad humana, a la vida, a la no discriminación, a la igualdad, a no ser sometido a torturas, a la vida privada, al acceso a la información y a la libertad de asociación, reunión y circulación; estos constituyen componentes integrales del derecho a la salud.

---

1 Referencia a tratados de las Naciones Unidas sobre derechos humanos: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966; Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, 1979; Convención sobre los Derechos del Niño, 1989.

2 22º período de sesiones, 2000.

3 La Carta está comprendida por los principales instrumentos internacionales de derechos humanos: la Declaración Universal de Derechos Humanos, los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos, y de Derechos Económicos Sociales y Culturales, así como sus respectivos protocolos.

Los cuatro elementos[4] del derecho a la salud establecidos por la Observación General No. 14, entiéndase disponibilidad; accesibilidad; aceptabilidad y calidad, si bien son de indispensable acatamiento por parte de las autoridades estatales, la realidad muestra diversas situaciones que evidencian su incumplimiento; así como de las obligaciones establecidas para los Estados Parte de los convenios internacionales que establecen su protección. A la luz del contenido del derecho humano a la salud, corresponde ahora identificar temáticas concretas analizadas por esta Dirección donde se identifican limitaciones a su efectivo disfrute, así como su interacción con otros derechos fundamentales.

Integración del derecho a la salud, derecho a un ambiente sano y libre de contaminación y el derecho al desarrollo. A partir de lo definido por convenios y tratados internacionales, la Defensoría de los Habitantes ha indicado que el derecho a la salud, reconocido en el artículo 21 de la Constitución Política, no puede ser obviado de manera alguna por quienes ostentan la competencia legal para su resguardo, el cual debe verse integrado con el artículo 50 también de la Constitución Política que consagra el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado para todo habitante. Al respecto, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales (UICN) señala[5]:

> *"El Derecho Ambiental es una disciplina transversal, afecta a todas las ramas del ordenamiento jurídico y se revela en el objeto de cada una de ellas. Por eso, cada rama tiene que asumir el compromiso y luchar porque el derecho fundamental a un ambiente sano y equilibrado sea una realidad y se transmita a las generaciones futuras.*
>
> *El Derecho Ambiental Internacional en general tiene poco que ofrecer a víctimas individuales en problemas ambientales. Los tratados primeramente atienden los derechos y obligaciones de estado con otros estados. Convencer a un gobierno de liderar la causa a favor de una persona o personas dañadas es un proceso difícil, las víctimas más afectadas tienden a ser las personas con menor influencia política. Por lo general, se trata de minorías étnicas y raciales, tales como niños, mujeres y pobres. Únicamente un enfoque basado en los derechos puede enfrentar adecuadamente los problemas ambientales que estas personas sufren."*

La Ley Orgánica del Ambiente dispone que el daño al ambiente constituye un delito de carácter social, pues afecta las bases de la existencia de la sociedad; económico, porque atenta contra las materias y los recursos indispensables para las actividades productivas; cultural, en tanto pone en peligro la forma de vida de las comunidades; y ético, porque atenta contra la existencia de las generaciones presentes y futuras.

Es así como la integración de ambos derechos deben concebirse como parte del pleno disfrute del derecho al desarrollo que caracteriza a todo ser humano. La Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas, en la Declaración sobre el derecho al desarrollo[6] ha establecido que el derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él; además, ha señalado que el ser humano debe ser el sujeto central, participante activo y beneficiario de este desarrollo, entendido como un proceso global económico, social, cultural y político que tiende al mejoramiento constante del bienestar de toda la población y de todos los individuos sobre

---

4 **Disponibilidad.** Se deberá contar con un número suficiente de establecimientos, bienes y servicios públicos de salud, así como de programas de salud. **Accesibilidad.** Los establecimientos, bienes y servicios de salud deben ser accesibles a todos. La accesibilidad incorpora la no discriminación; la accesibilidad física; la accesibilidad económica (asequibilidad) y el acceso a la información. **Aceptabilidad.** Todos los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán ser respetuosos de la ética médica y culturalmente apropiados, a la par que sensibles a los requisitos del género y el ciclo de vida. **Calidad.** Los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán ser apropiados desde el punto de vista científico y médico y ser de buena calidad.

5 Aguilar Rojas, Grethel e Iza, Alejandro (editores): Derecho Ambiental en Centroamérica, Tomo I. UICN, Gland, Suiza. 2009.

6 A/Res/41/128 Resolución 41/128 *Declaración sobre el derecho al desarrollo*, Asamblea General de las Naciones Unidas, 97ª. Sesión plenaria, 4 de diciembre de 1986.

la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la distribución justa de los beneficios que de él se derivan[7].

Se hace ahora referencia a temas puntuales de especial interés en atención a las poblaciones afectadas así como las irregularidades detectadas en las instancias públicas competentes y que repercuten en el efectivo disfrute del derecho a la salud a partir de la incidencia del cambio climático en el derecho al desarrollo y a un ambiente sano y libre de contaminación.

Control de la contaminación ambiental. De acuerdo con los informes publicados en el país, la contaminación ambiental ha ido aumentando: los índices de monóxido de carbono en San José son mayores a los registrados en los años anteriores; la contaminación de las fuentes de agua va en crecimiento, debido a la falta de tratamiento de aguas negras y residuales; la mala disposición de basura, que se acumula en los cauces de ríos con sus consecuencias; el uso indiscriminado de plaguicidas, el cual afecta las fuentes de agua, el suelo y la salud de la población; la contaminación sónica proveniente de industrias, bares, karaokes y templos religiosos; y la contaminación visual por vallas publicitarias, torres de telefonía celular, torres de transmisión eléctrica, entre otros.

Esta realidad afectada nuestra población con efectos directos sobre la salud, así demostrado por las diferentes instituciones, como la Universidad de Costa Rica y la CCSS. Ante la tolerancia de población cada vez menor, se torna urgente la definición de medidas para combatir este problema con el fin de proteger la calidad de vida de las y los habitantes.

Si bien la contaminación ambiental afecta, por igual, a todos los y las habitantes ya que ésta no discrimina entre el ente emisor y el receptor, muchas veces los más afectados son los adultos mayores y los niños, ya que su salud es más delicada y son más susceptibles a los problemas generados por la contaminación, por ejemplo, la alteración del sueño o problemas respiratorios por la emisión de agentes contaminantes como partículas sólidas, polvo, humo, vapor, gases, olores y emisión de ruido que sobrepasen las normas aceptadas. De ahí que a partir de la definición de contaminación ambiental establecida por la Ley Orgánica del Ambiente *"toda alteración o modificación del ambiente que pueda perjudicar la salud humana, atentar contra los recursos naturales o afectar al ambiente en general"*, en Costa Rica se han impulsado leyes que buscan velar por la protección de un ambiente sano a los diferentes sectores de la sociedad, particularmente a grupos vulnerables.

Los problemas de contaminación ambiental son de alta incidencia en el país y además se presentan en forma reiterada, por lo que es necesario que las instituciones competentes en atenderlos, liderada por el Ministerio de Salud (MS), como ente rector en velar por la salud, junto con las municipalidades y el Ministerio del Ambiente y Energía, realicen acciones concretas para poner un alto a la problemática y buscar alianzas interinstitucionales para ayudar a paliar la situación. El papel de los gobiernos locales es esencial para la atención de los problemas ambientales, ya que ellos son los encargados del ordenamiento territorial y los que deben velar porque las actividades autorizadas dentro de sus cantones, no vayan a afectar la salud y la calidad de vida de sus habitantes, sin embargo, son muy pocas las municipalidades que asumen un reto activo en la lucha en contra de la contaminación ambiental ya que lo consideran ajeno a sus funciones.

La Defensoría de los Habitantes ha venido abordando estos problemas y se ha involucrado en la elaboración de diferentes reglamentos específicos para el control y prevención de la contaminación ambiental. Es importante señalar, que la participación de la institución se da como resultado de las múltiples recomendaciones que se han emitido y en las que se han reiterado las fallas en la normativa emitida o bien, la falta de ésta para la atención de las diferentes situaciones que se presentan.

7 Ibid.

Actualmente, la Defensoría de los Habitantes está participando en la revisión de los siguientes reglamentos: Reglamento sobre Condiciones de Operación y Control de Emisiones de Instalaciones para Coincineración de Residuos Sólidos Ordinarios[8], Reglamento de Calidad del Aire para Contaminantes Criterio[9], Reglamento para el Control e Inspección Vehicular de las Emisiones de Gases y Partículas Producidas por los Vehículos de Motor de Combustión Interna[10], y revisión del Reglamento para el Control de la Contaminación por Ruido, decreto ejecutivo número 28718-S.

Incidencia del cambio climático en el pleno disfrute de los derechos humanos: gestión integral de residuos. La interdependencia y la interrelación de los derechos humanos y el medio ambiente han sido reconocidas a nivel internacional desde la Declaración de Estocolmo de 1972[11]. Es en el año 2009 que la oficina del Alto Comisionado de las Nacionales Unidas para los Derechos Humanos, en el Informe A/HRC/10/61, hace un planteamiento sobre la relación entre el cambio climático y los derechos humanos,[12] señalando que si bien los tratados universales de derechos humanos no se refieren a un derecho específico a un medio seguro y saludable, todos los órganos de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas reconocen el vínculo intrínseco entre el medio ambiente y la realización de una serie de derechos humanos, y establece que, si bien el calentamiento del planeta tendrá posiblemente consecuencias para todos los derechos humanos, los derechos que parecen relacionarse más directamente con los efectos del cambio climático son el derecho a la vida, a una alimentación adecuada, al agua, a la salud, a una vivienda adecuada y a la libre determinación; además de tener efectos sobre grupos específicos como mujeres, niños y pueblos indígenas.

En el 2008 la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos solicita a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que investigue la relación entre cambio climático y derechos humanos. El informe solicitado[13], establece que los impactos estimados en las predicciones del cambio climático a nivel global están inherentemente vinculados a alteraciones en el medio ambiente y por lo tanto, tendrán sus efectos más fuertes en el disfrute del derecho a un medio ambiente sano, consagrado en el Sistema Interamericano en el artículo 11 del Protocolo de San Salvador[14]. Asimismo, señala que se afectará negativamente el disfrute de derechos humanos que incluyen el derecho a una vida digna, de acceso al agua, de acceso a la alimentación, a la salud humana y a la vivienda adecuada y desplazamiento forzado.

El informe señala que, de acuerdo con el derecho internacional, los Estados y sus gobiernos tienen la obligación de proteger activamente los derechos humanos y de adoptar medidas positivas para garantizar los derechos humanos frente a los peligros previsibles, incluyendo aquellos causados por el cambio climático. No obstante, las respuestas del Estado para mitigar o adaptarse al cambio climático también pueden tener implicaciones importantes para los derechos humanos, por lo que se resalta la importancia de incluir la perspectiva de los derechos humanos al momento de seleccionar, diseñar e implementar los programas de cambio climático.

---

8 Este reglamento tiene por objeto establecer requisitos de operación y límites máximos de emisión para las instalaciones de coincineración de residuos sólidos ordinarios y minimizar los impactos negativos a la salud de las personas y al ambiente.

9 Establecer los valores máximos de concentración de contaminantes criterio presentes en el aire—ozono, monóxido de carbono, dióxido de azufre, dióxido de nitrógeno, plomo y partículas suspendidas--, con el fin de asegurar el derecho de los habitantes del país a gozar de una calidad del aire que garantice la protección de la salud y el bienestar humano.

10 Reglamentación al artículo 38 de la Ley de Tránsito número 9078: emisiones máximas permitidas y los procedimientos de medición y control de dichas emisiones que expulsan los vehículos de motor que usan combustibles que puedan contaminar el ambiente, así como lo relativo a los sistemas de control de emisiones de dichos vehículos, ya sea que se vayan a inscribir o estén en circulación en el territorio.

11 Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, Estocolmo, 1972.

12 A/HRC/1061 Informe de la Oficina del Alto Comisionado de la Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la relación entre el cambio climático y los derechos humanos, 15 de enero de 2009.

13 Informe de AIDA, *Los impactos del cambio climático en los Derechos Humanos en América Latina*, presentado durante las sesiones del 141 período de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Marzo 28 de 2011.

14 Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 11.28 I.L.M. 156, 17 de noviembre de 1988.

Asimismo, recomienda a los Estados, entre otras cosas, trabajar en la mayor medida posible para reducir las contribuciones del ser humano al cambio climático global, particularmente las emisiones de gases de efecto invernadero, y llevar a cabo análisis completos de los posibles impactos del cambio climático sobre los derechos humanos e incorporar un enfoque de derechos humanos en los planes de mitigación y adaptación.

Para visualizar estas contribuciones del ser humano al cambio climático, resulta útil la medición de la huella ecológica del país, entendida como el uso real que la población hace de los recursos disponibles, considerando la capacidad productiva del territorio y su ritmo de regeneración natural[15]. Al respecto, el Informe del Estado de la Nación 2014 ha señalado que la huella ecológica de Costa Rica está creciendo, en gran medida, debido al incremento de las emisiones de carbono.

Un aspecto que preocupa particularmente a esta Defensoría, dentro del marco de la huella ecológica del país, de las contribuciones del ser humano al cambio climático y de la consecuente afectación de los derechos humanos, es el de la gestión integral de residuos.

La generación y el manejo de los residuos ha sido uno de los más grandes retos que ha enfrentado nuestro país durante las más de dos décadas de existencia de la Defensoría. La inadecuada disposición y gestión de los residuos producidos por la actividad humana genera contaminación y degradación del medio ambiente, contaminando el suelo, el recurso hídrico y la atmósfera, afectando a los ecosistemas terrestres y marinos y el disfrute de los derechos humanos, particularmente los derechos a la vida, a la salud y a un ambiente sano.

La Ley para la gestión integral de residuos, N° 8839[16] demás reglamentos y normas relacionados con el manejo y disposición final de los distintos tipos de residuos, constituyen herramientas fundamentales para para garantizar el pleno disfrute del derecho a la salud, del derecho al desarrollo y a un ambiente sano y libre de contaminación.

No obstante la realidad muestra que se está lejos de alcanzar una verdadera gestión integral de los residuos, por cuanto en estos momentos muchas municipalidades no hacen una recolección separada de los residuos para su reciclaje y aprovechamiento y todavía existen vertederos en los que no se da una disposición final adecuada a los residuos, entre otros aspectos que hacen que la gestión de los residuos en Costa Rica tenga un impacto negativo sobre el ambiente y el disfrute de los derechos humanos.

Al respecto, en declaraciones brindadas por la Dra. María Esther Anchía Angulo, Viceministra de Salud el 7 de mayo de 2015, se indicó: *"…En el contexto nacional solo en el 2014, se generaron en el país 4 mil toneladas al día de Residuos Sólidos Ordinarios, de los cuales un 75% fue dispuesto en rellenos sanitarios, mientras el restante 25% se dispuso en vertederos, ríos y lotes baldíos.*

Con respecto, al avance del cumplimiento de la Ley N° 8839 en el nivel local 64 cantones (72%) cuentan con el Plan Municipal GIRS Y 47 (54%) cuentan con oficinas de gestión ambiental. Además, 19 gobiernos locales (23%) realizan alguna separación de residuos para posterior recuperación y reciclaje."

Por lo tanto, resulta indispensable que el Estado ejerza una supervisión activa de la gestión integral de los residuos en el país, considerando los posibles impactos de esta actividad en el cambio climático e incorporando un enfoque de derechos humanos en la elaboración de políticas, normas y planes de acción en relación con esta materia, a fin de evitar o reducir la afectación en el pleno disfrute del derecho a la salud.

15 Informe Veinte del Estado de la Nación, Cap. 4 *"Armonía con la naturaleza"*, p.180, Programa Estado de la Nación, 2014.
16 Ley 8839, *Ley para la gestión integral de residuos*, artículo 2, incisos a y h, Gaceta N° 135 del 13 de julio de 2010.

Contaminación del agua para consumo humano por arsénico: En la investigación desarrollada sobre este tema[17] se establecen como objetivos, conocer la intervención del Ministerio de Salud como ente rector en materia de salud pública y la de los operadores del servicio de agua potable involucrados; conocer de la elaboración de estudios epidemiológicos y la información divulgada a la población; conocer los mecanismos alternos de suministro de agua potable definidos, así como de los proyectos establecidos para solucionar el problema; conocer las causas del problema para luego girar las recomendaciones que corresponda.

Las acciones de la Defensoría se han extendido a una buena cantidad de entes, solicitando la información pertinente; al respecto se cuenta con la "Investigación Geológica, Hidrogeológica e Hidrogeoquímica sobre el origen del arsénico en la zona de Cañas Bagaces y alrededores", elaborada por la "Comisión Científica Origen del Arsénico[18]", en cuyas conclusiones se indica que la presencia del arsénico en las aguas subterráneas, tiene su origen asociado a los diferentes sistemas de fallas geológicas que se encuentran atravesando las secuencias litoestratigráficas, a procesos de hidrotermalismo y a rocas asociadas con potencial aurífero. Además se han realizado giras a las comunidades afectadas y se ha mantenido una comunicación constante con las mismas. Se ha participado en los diferentes, foros, talles y otros espacios generados para tratar el tema, teniendo una participación activa y constante en las reuniones de la "Comisión de Agua", conformada para atender el problema de la presencia de arsénico en el agua para abastecimiento poblacional en poblados de Guanacaste y San Carlos.

Recientemente las comunidades de Guanacaste afectadas han informado de la carencia de agua potable en comunidades y escuelas, faltante de camiones cisternas, falta de información sobre la realización de análisis de calidad del agua y sobre la efectividad de las medidas implementadas (instalación de sistemas de remoción de arsénico)[19]. Tal y como se ha realizado en otras oportunidades, se están coordinando las acciones correspondientes ante las instancias competentes para atender lo manifestado.

La Defensoría de los Habitantes se encuentra en la etapa de análisis de toda la información recopilada hasta la fecha, para en los próximos meses proceder a elaborar el informe final con recomendaciones correspondiente.

Urge una alternativa sostenible y responsable para el sector pesquero nacional. Es por todos reconocida la amenaza existente sobre nuestros recursos pesqueros debido a la falta de una gestión pública de frente al mar, que sea eficiente y oportuna en sus intervenciones, donde tengamos claridad de nuestra biomasa marina, de la realidad de las poblaciones de la distintas especies marinas comerciales, del impacto del cambio climático y otras variables, así como de las necesidades de cada una de las personas que se dedican a la actividad pesquera y que habitan en la zona costera de nuestro país.

Muchas de estas comunidades están socialmente deprimidas, con deficiencias y faltas de atención económica, en materia de salud, educación y seguridad, de ahí la necesidad de trabajar por un modelo de organización y de gestión integral que proteja y aproveche los recursos marinos, con conciencia, con visión de futuro, que incorpore en forma paralela los aspectos sociales, económicos y de conservación, beneficiando a las organizaciones pesqueras; a las personas pescadoras y sus familias, generando nuevas fuentes de empleo y con ello un aumento en la calidad de vida de las personas y el pleno disfrute de sus derechos humanos.

17 Solicitud de intervención No. 130887-2013-SI.

18 Conformada por profesionales de alto nivel técnico de instituciones como el AyA, el Servicio Nacional de Aguas Riego y Avenamiento, el Ministerio de Ambiente y Energía, la Escuela Centroamericana de Geología de la Universidad de Costa Rica y el Centro de Investigaciones en Contaminación Ambiental (CICA) de la Universidad de Costa Rica.

19 Voto 13-004193-0007-CO Sala Constitucional giró órdenes a los entes competentes para que atendieran el problema de calidad del agua y de disponibilidad del recurso en todos los poblados identificados como afectados, para lo cual otorgó seis meses; confirmó la contaminación de agua para consumo humano por arsénico en algunas comunidades del país y ordenó la toma de medidas urgentes para solucionarlo y ordenó al Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados y al Ministerio de Salud que identificaran la causa de dicha contaminación.

La Defensoría de los Habitantes ha identificado como las principales amenazas para el sector pesquero nacional los efectos del cambio climático, dado su impacto sobre los hábitat marinos con afectación de especies marinas a ser víctimas del calentamiento de los océanos y el aumento del deshielo; deterioro de los ecosistemas producto de la contaminación ambiental; destrucción de hábitat en atención al desarrollo de nuevas actividades; la pesca no sostenible ni responsable; la descoordinación institucional y la invisibilización de algunos sectores pesqueros en el proceso de toma de decisiones; falta de transparencia y rendición de cuentas; toma de decisiones no fundamentas en criterios técnicos.

Ante esta realidad se debe trabajar en una gestión integral del recurso marino enfocada en los siguientes principios:

- Enfoque ecosistémico de desarrollo, donde se ubique al ser humano como punto focal en atención el efectivo disfrute de sus derechos fundamentales y garantizando el usos sostenible de los recursos naturales.
- La toma de decisiones se fundamente en criterios técnicos y científicos.
- Garantizar una participación ciudadana fundamentada, involucrando a todos los sectores en los procesos de toma de decisiones.
- Se deben fortalecer las instituciones competentes en la materia.
- Debe existir coordinación entre los diferentes actores.

Se trata de un tema de bienestar de las personas, de mejorar su calidad de vida, de recordar el mandato constitucional que rescatar el Estado Social de Derecho; y esto no es otra cosa, que la preocupación por un desarrollo humano en apego al principio de la dignidad de las personas, que es el fundamento de los derechos humanos.

Se hace urgente la creación de una política y agenda marina nacional, donde se incorpore la voz de todos los sectores, elaborada a partir de la transparencia y la rendición de cuentas, garantizando en el corto plazo la implementación de estrategias urgentes para beneficio de la población presente y futura.

Derecho a la salud y derecho a una vivienda adecuada. El derecho a una vivienda adecuada es un derecho humano reconocido en el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En un sentido amplio, es el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte.

El Comité de Naciones Unidas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha señalado que para que una vivienda sea adecuada sus ocupantes deben tener acceso a servicios básicos, lo que significa que no solamente la estructura de la vivienda sea buena, sino que sus ocupantes deben tener acceso sostenible y no discriminatorio a los servicios fundamentales en materia de salud, seguridad, comodidad y alimentación. Por ejemplo, debe existir acceso al agua potable, al alumbrado público, las instalaciones sanitarias y de lavado, a eliminar desechos, al desagüe de terrenos y a los servicios de emergencias.

La observación general N° 4 del Comité de las Naciones Unidas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se orienta a determinar que el derecho a una vivienda adecuada debe brindar más que cuatro paredes y un techo, debe satisfacer condiciones y debe reunir como mínimo los siguientes criterios: seguridad de la tenencia, disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura, asequibilidad, habitabilidad, accesibilidad, ubicación y adecuación cultural. En relación con la habitabilidad, las viviendas deben ofrecer un espacio adecuado a sus ocupantes, protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad, así como garantizar seguridad física de sus habitantes.

En aras de garantizar esa vivienda adecuada a las y los habitantes y por ende el disfrute pleno del derecho, el pasado 25 de marzo del 2015, la Defensoría de los Habitantes realizó el taller "Los Sistemas Mecánicos de las Viviendas de Interés Social: Hacia la progresividad del derecho humano a la vivienda", reuniendo a instituciones públicas y privadas del Sector Vivienda para que, entre todas las instituciones involucradas se mejoren aspectos relativos a los sistemas mecánicos de las viviendas de interés social, atendiendo lo establecido por la VIII Auditoría de Control de Calidad en vivienda de interés social, realizada por el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos en el año 2013.

Entre los temas fundamentales analizados en el taller se expuso:

- Preocupación por la ausencia de una política nacional de saneamiento y de ordenamiento del territorio para evitar el crecimiento sin dirección de las ciudades, además de no tomar en cuenta las necesidades de la población para la construcción de sus viviendas.
- La ausencia de normativa referente a diseños de los tanques sépticos, drenajes y operatividad de los mismos, resaltando el hecho de que en todo el país se construye con la misma tecnología, siendo que las zonas costeras y el desarrollo del turismo demandan proyectos especiales e inversiones extraordinarias.
- La necesidad de integrar las disposiciones establecidas en los planes reguladores respecto a áreas mínimas de lotes para la construcción de viviendas de interés social.
- Urge una revisión de la Directriz 27 ya que carece de regulación en los temas de aguas y saneamiento.
- Se señaló la importancia de la creación de un protocolo de control de calidad con parámetros de todo lo relacionado con los sistemas mecánicos de las viviendas.
- Se debe de hacer una integración de las plantas de tratamiento con los colectores sanitarios existentes y se conversó de la deficiencia de redes de distribución y evacuación de aguas negras a nivel nacional.
- Se debe planificar tanto con las entidades autorizadas, desarrolladores y municipalidades y/o el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados los sistemas de tratamiento desde la concepción de los proyectos de vivienda para lograr eficiencia y evitar un alto costo de las soluciones, dado que se construyen plantas de tratamiento sin la tecnología apropiada.
- Se debe incluir, como requisito indispensable, los estudios de suelo en el expediente de las familias, así como los planos aprobados, con el fin de verificar que se construya conforme lo aprobado en el plano.
- Se evidenció la necesidad de capacitación para los profesionales responsables de los proyectos, fiscalizadores de inversión de las entidades autorizadas, ingenieros del Banco Hipotecario de la Vivienda e ingenieros municipales.
- Se visualizó la necesidad de capacitar a las familias para el manejo de todo lo relacionado con los sistemas de mantenimiento de drenajes, tanques sépticos, evacuación de aguas servidas, funcionamiento de plantas de tratamiento en el momento en que a la familia se le haga entrega de su vivienda, informando sobre el impacto negativo que se produce a nivel de tanques sépticos el incremento del núcleo familiar aprobado para la vivienda y la convivencia en comunidad.

A partir de lo anterior, la Defensoría identificó como prioritario trabajar en las siguientes dos temáticas:

- Capacitaciones. El Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos inició capacitaciones para los fiscales de inversión de las entidades autorizadas, sin embargo el sector vivienda requiere que también sean capacitados los ingenieros del Banco Hipotecario de la Vivienda, ingenieros municipales, ingenieros de las empresas desarrolladoras con quienes trabaja el sector y que a las familias, adicional a la capacitación sobre el manejo, cuidado, mantenimiento y limpieza de estos

sistemas por parte del BANHVI, el Ministerio de la Vivienda brinde una charla sobre lo que significa contar con una vivienda nueva.

- Modificación de la Directriz 27 en lo que respecta a los sistemas mecánicos, especialmente en los artículos 19 y 20 logrando ampliarla con la incorporación de información base para las construcción de soluciones individuales de vivienda. Se debe trabajar en la elaboración de un protocolo de control de calidad para los sistemas mecánicos incorporado en la misma directriz.

A efectos de maximizar la inversión que hace el Estado costarricense en las viviendas de interés social y teniendo en cuenta que son seres humanos quienes habitan las viviendas, la Defensoría trabajará con los profesionales responsables del BANHVI, MIVAH, Cámara Costarricense de la Construcción, Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos, Acueductos y Alcantarillados, la viabilidad en la implementación de las propuestas prioritarias de intervención anteriormente señaladas, teniendo como objetivo que para la próxima auditoría de calidad a ser implementado por el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos, las deficiencias en estos temas denoten una disminución en aras de la progresividad al disfrute pleno del derecho humano a la vivienda.

Derecho a la salud y servicios de salud. Si bien nuestro Ordenamiento Jurídico garantiza disponibilidad, 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, así como su cumplimiento adoptando medidas positivas para darle plena efectividad, es una realidad el surgimiento de situaciones de insatisfacción en los usuarios de los servicios motivadas por diversas causas, lo cual evidencia una limitación en su pleno disfrute. Ante esta verdad la población ha utilizado tanto la vía administrativa como judicial para defender su derecho y atender sus necesidades, generando criterios encontrados y una gran discusión sobre la mejor forma para garantizar la calidad y el acceso efectivo y pleno del derecho a la salud.

Ante este escenario, es importante visualizar el gran desafío existente para el Estado costarricense en idear nuevas formas y nuevos mecanismos para garantizar lo estipulado por la normativa nacional. Lo anterior especialmente considerando la presencia de una población cada vez más adulta, el surgimiento de nuevas patologías e incremento de otras, así como la presencia de factores ambientales de gran injerencia sobre la salud de la población.

Se hace referencia a temas puntuales de especial interés en atención a las poblaciones afectadas así como las irregularidades detectadas en las instancias públicas competentes y que repercuten en el efectivo disfrute del derecho a la salud.

Caso de cirugías plásticas. A partir de la investigación realizada para profundizar sobre los procedimientos estéticos y reconstructivos que se realizan en el país y la vigilancia realizada por el MS a los establecimientos que los efectúan así como el control sobre el ejercicio de la medicina estética y reconstructiva realizado por el Colegio de Médicos de Costa Rica, fue identificado como los elementos de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad que debe garantizar el Estado en el pleno disfrute del derecho humano a la salud se han visto limitados y hasta ignorados, especialmente tratándose de los pacientes con complicaciones que reciben estos servicios y particularmente la población trans, que acude a la Defensoría exigiendo el efectivo disfrute de sus derechos.

Es necesario que el Colegio de Médicos y Cirujanos de Costa Rica y el MS conjuntamente desarrollen un plan para el público sobre el derecho a la información de los pacientes que se realizan este tipo de procedimientos y acerca de los procedimientos en casos de denuncia, verificando el cumplimiento de la Ley 8239 Derechos y deberes de las personas usuarias de los servicios de salud públicos y privados, en cuanto al uso de consentimiento informado en los procedimientos de cirugía plástica y reconstructiva, así como a quienes practican la medicina estética y cirugía cosmética.

Al no existir cifras oficiales de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) que reflejen la verdadera dimensión del problema, porque en las estadísticas no se registra el padecimiento por el que es tratado el paciente y por la causa que lo genera, debe dicha instancia crear un protocolo único y estandarizado para el registro de los casos por complicaciones médicas atendidas por tratamientos médicos estéticos, plásticos y reconstructivos realizados en el sector público y privado con el fin de llevar adecuadas estadísticas que deberán ser reportadas de forma trimestral al Colegio de Médicos y Cirujanos de Costa Rica y al MS.

Debe el MS emitir un decreto ministerial para que los hospitales privados que realizan procedimientos y cirugías plásticas, estéticas y reconstructivas conformen comités de ética clínica que asesoren y emitan recomendaciones a los médicos y profesionales sobre los casos que le son referidos, incluidos los procedimientos y cirugías plásticas, estéticas y reconstructivas

Sobrevive un intrusismo médico debido a la falta de regulación y reconocimiento formal de la "medicina estética y cirugía cosmética", siendo importante que se delimiten los campos de actuación, debido a que un médico que no haya tenido una formación quirúrgica y no la acredite de manera correcta, no puede ni debe efectuar una intervención quirúrgica. Así, los cirujanos estéticos que se anuncian como tales son intrusos, porque dicha titulación no existe como tal; la única reconocida en Costa Rica es la de cirujano plástico y reparador, con lo cual lo correcto es su regulación. Se considera que el Colegio profesional tiene suficiente competencia y potestad para proponer una regulación con los perfiles profesionales como un conjunto de reglas que establezcan los alcances y los límites de cada especialidad médica con el fin de asegurar un marco normativo a favor de la sociedad, y de los usuarios de los servicios de salud.

Listas de espera para cateterismo en el Hospital México. A partir de las denuncias recibidas en atención a las listas de espera para realización de cateterismos[20] y valorando la gravedad de los hechos dados a conocer por la prensa sobre esta problemática, se procedió a solicitar información principalmente a la Auditoría Interna de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) a la Dirección Médica de la CCSS y a la Dirección del Hospital México, convocando incluso a las partes a una reunión para tratar el tema.

Se trata de más de 600 habitantes que se encuentran en esta situación de incerteza y de debilitamiento de su calidad de vida, con el agravante de temer su muerte si no se realiza el procedimiento requerido. De ahí que el Plan de Comunicación elaborado por la Dirección de Comunicación Organizacional de la CCSS, que fuera solicitado por esta Defensoría es coherente con dicha realidad, al definir como objetivo informar a los pacientes del "abordaje médico para acelerar la atención y crear condiciones de confianza con el servicio, para que el cumplimiento de las citas y recomendaciones sea óptimo." Cada una de las personas que se ubican en una lista de espera tiene un "rostro humano", es un ser humano que ve interrumpido un proyecto vital y/o familiar con gran repercusión sobre su calidad de vida, generando sentimientos de inutilidad, impotencia y desamparo; incluso en algunos casos provocando un aumento en la percepción de los síntomas y amenazas de su enfermedad.

Si bien la CCSS ha reconocido la necesidad de depurar las listas de espera para cateterismo en el Hospital México y en otros hospitales nacionales donde se da la misma problemática, informando de la elaboración y aprobación por parte de la Junta Directiva de la CCSS de un plan de contingencia para su inmediata atención e implementación[21] preocupa a esta Defensoría que nuevamente la CCSS está proponiendo "soluciones coyunturales a problemas estructurales." Si bien son propuestas que posiblemente en el corto y mediano plazo tendrán resultados positivos, de tal forma que las listas de espera sean disminuidas; es importante lograr la ejecución de medidas constantes y consistentes que atiendan los problemas estructurales que dan origen a la problemática y que, salvo situaciones especiales, garanticen que las listas de espera en un plazo determinado no se volverán desproporcionadas nuevamente.

20 Defensoría de los Habitantes, Solicitudes de Intervención No. 146076-2013-SI y No. 151594-2014-SI.

21 Oficio GM-S-4662-15 de 24 de abril del 2015, Gerencia Médica de la CCSS.

Si bien la irracionalidad y desproporcionalidad en las listas de espera generalmente han sido atribuidas a una inadecuada gestión de los recursos y ligado a una inadecuada planificación, la ausencia de un enfoque en derechos humanos ha tenido también incidencia en esta problemática. Además de existir omisión en la aplicación de principios internacionales sobre la materia tales como la igualdad y no discriminación, derecho a la información y a la participación, derecho al trabajo y a una vida adecuada, entre otros; el tema de falta de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información también ha sido un gran ausente.

No puede ignorarse que recientes eventos en materia de listas de espera dan señales de irregularidades, ya corresponderá a la Fiscalía Adjunta de San José determinar la existencia o no del nexo causal entre las muertes de pacientes en espera de cateterismo cardíaco en el Hospital México. Siendo esta una realidad íntegramente ligada a la violación de los derechos humanos y el debilitamiento y la arbitrariedad de las instituciones del Estado. La corrupción es el "mayor obstáculo" al desarrollo económico y social de un país, tomando en cuenta que muchos grupos vulnerables podrían haber perdido valiosas oportunidades para mejorar su calidad de vida en materia de salud, educación y condición económica, violentándose derechos fundamentales.

Reutilización de material médico descartable.[22] A partir de la denuncia atendida y la investigación realizada en atención a la orden de re utilización de material desechable recibida por el Centro de Esterilizaciones del Hospital San Vicente de Paul (Heredia), se evidencia una nueva situación que amenaza el pleno disfrute del derecho a la salud y hasta la vida de los usuarios y trabajadores del Hospital, contraviniéndose la normativa reglamentaria y técnica en la materia, por parte de las autoridades del Hospital San Vicente de Paul, las autoridades de la CCSS y el MS como ente rector en la materia.

Se constató incumplimiento del Decreto Ejecutivo Nº 37552–S, Manual de Bioseguridad para establecimientos de salud y afines, que en su artículo 8.5.1.3 establece que los elementos de uso único, una vez utilizados deben descartarse y no reusarse bajo ninguna circunstancia.

Se reconoce de acuerdo a la literatura que el tema de reutilización de material médico descartable es un tema de discusión multidisciplinario en el mundo, y de que a pesar de que existe en muchos países normativa que lo prohíbe expresamente como la nuestra, por motivos de índole económico, la misma no se respeta. La principal causa de controversia sobre el tema es la falta de datos con validez estadística de los efectos adversos infectológicos, toxicológicos y de pérdida de funcionalidad asociados al reuso, lo que pondría en peligro la salud de las personas.

Las autoridades de la CCSS reconocieron que la reutilización de material descartable de un solo uso se practicaba dentro de sus establecimientos de salud, por lo que se procedió a suspender dicha práctica mediante Circular de la Gerencia Médica N. GM-MDC-58893-13 de 8 de enero del 2014; en forma paralela se conformó la *Comisión de análisis técnicos sobre la re-esterilización de equipos de uso único"* para analizar la posibilidades técnicas y financieras de la reutilización de material descartable.

Posteriormente la Gerencia Médica de la CCSS elaboró la Circular N° GMD-1986-14 de 23 de enero de 2014 informando a los diferentes centros médicos sobre las diferentes comisiones de expertos creadas para rendir un criterio sobre el tema de re-esterilización de materiales, indicando que los informes a rendir por dichas comisiones, constituirán el fundamento técnico-científico para tomar la decisión final.

Trasplante de tejidos corneales. El tema de donación y trasplante de córneas fue analizado por la Dirección de Calidad de Vida a solicitud de la Sala Constitucional en atención a un recurso de amparo interpuesto contra la CCSS dada la situación de una menor de edad que requería trasplante de córneas imposibilitado por la ausencia de donaciones de este tejido, situación que violentaba el derecho a una atención oportuna en salud.

22 Defensoría de los Habitantes, Solicitud de Intervención No. **145818-2013-SI.**

La investigación arrojó que los responsables directos de proteger, reparar y evidenciar la violación del derecho a la salud, corresponde a los legisladores, en tanto se determinó que la falta de donaciones es debido a omisiones en la normativa vigente desde marzo del 2014, Ley No. 9222 de Trasplante de órganos y tejidos humano, dado que desde su promulgación ha significado un obstáculo para la obtención de córneas, toda vez que el artículo 24 establece el requisito de un consentimiento informado hasta por cuarto grado de consanguinidad para la extracción del tejido, por lo que se dificulta la extracción de la córnea en el tiempo que científicamente debe ser ejecutado este procedimiento; lo anterior hace que no haya córneas disponibles para trasplantes, ya que las mismas se pierden por no poderse extraer a tiempo. Esta circunstancia, perjudica al receptor ya que también le imposibilita la obtención oportuna del órgano o tejido que necesita, lo que atentaría contra su salud e incluso contra su vida.

Debe recordarse que el paciente es la razón de ser de la prestación del servicio de salud, y que la misma debe respetar una serie de derechos, como el derecho a la vida y el derecho a la atención en salud en forma integral con otros que la Organización Mundial de la Salud (OMS) ha identificado como específicos tratándose de trasplantes de órganos, entre otros derecho a la no discriminación, derecho a la autonomía moral y legal sobre su propio cuerpo, derecho al consentimiento expreso de donantes potenciales y de los receptores, derecho a la información, derecho a la confidencialidad y trato digno de donantes y receptores. Lo anterior refiere a los principios rectores de la OMS sobre trasplantes de células, tejidos y órganos humanos.[23]

Dado el escenario anterior, se solicitó información exhaustiva a la Clínica oftalmológica sobre estadísticas antes y después de la ley de cita, donde se desprende que la obtención de dicho tejido ha bajado incluso a la cifra de cero debido al requisito establecido en el artículo 24 de la ley vigente. Esta Defensoría, se plantea la necesidad de interponer nuevas acciones en sede judicial contra el artículo mencionado, en aras de que no continúe siendo un obstáculo para la donación de córneas, y se siga afectando la salud de las personas que necesitan un trasplante. En este sentido consideramos que la ley es violatoria del derecho a la atención en salud en el ámbito de prestación oportuna de los servicios de salud, dando respuesta efectiva y real a las necesidades de salud que el habitante en ese momento requiere.

Clínica de VIH.[24] Con ocasión de una denuncia sobre el funcionamiento de la Clínica sobre VIH-Sida de la CCSS, que podría afectar la atención en salud que se brinda a la población que requiere sus servicios, se analizó el tema de accesibilidad de la población meta a su ubicación actual, así como calidad y aceptabilidad de los servicios ofrecidos, garantizando la confianza, seguridad, confidencialidad y no discriminación para los usuarios de esta clínica.

Se identificó como uno de los principales temas a tratar el acceso a la información y a los funcionarios públicos responsables directos de atender las necesidades de esta población. Por lo tanto durante el año 2014 se coordinaron aproximadamente cinco sesiones de trabajo con funcionarios de dicha clínica y otras instancias de la CCSS y miembros de organismos no gubernamentales con el propósito de que las partes involucradas estuvieran informadas de todo lo relacionado con el funcionamiento de la Clínica de VIH-Sida, los servicios a los cuales tiene acceso la población y los procedimientos a seguir para su efectivo disfrute, lográndose importantes acuerdos que permitieran una atención oportuna y satisfactoria para la población usuaria de la misma.

A la fecha la Defensoría de los Habitantes ha logrado constatar que la actual ubicación de la Clínica VIH-Sida, Clínica Moreno Cañas y las condiciones actuales de operación, sí responden a las necesidades de la población meta, en términos principalmente de independencia física, privacidad en la atención y personal capacitado.

---

23 Organización Mundial de la Salud. Principios Rectores de la OMS sobre Transplantes de Células, tejidos y órganos humanos. Resolución WHA 63.22. 63 Asamblea Mundial de la Salud, mayo 2010.

24 Defensoría de los Habitantes, Solicitud de Intervención No. **159846-2014-SI.**

F Dirección de Control de Gestión

Incumplimiento del Estado en la puesta en funcionamiento y falta de ejecución presupuestaria en el Centro de Atención de Personas con enfermedad mental en conflicto con la ley.

El Centro de atención para personas con enfermedad mental en conflicto con la Ley es el centro de tratamiento psiquiátrico especializado y de rehabilitación para las personas inimputables o con imputabilidad disminuida a las que se les impone una medida cautelar o de seguridad por el sistema penal, el cual surge mediante el Voto N° 2009-4555 de la Sala Constitucional a raíz de los inconvenientes ocurridos en el Hospital Nacional Psiquiátrico por la convivencia entre las personas con enfermedad mental y las personas con dicha condición y que además están en conflicto con la ley. Instituciones tales como el Ministerio de Salud, la Caja Costarricense de Seguro Social, el Ministerio de Justicia y la Defensoría de los Habitantes, habían insistido, desde el año 2002, en la necesidad de que las personas con enfermedad mental estuvieran separadas de las que eran remitidas al Hospital Nacional Psiquiátrico por orden de una autoridad judicial, por ello se trabajó en el Proyecto de Ley N° 16269.[1]

En acatamiento de lo ordenado por la Sala Constitucional mediante Voto 2009-4555, la Caja Costarricense de Seguro Social procedió con la instalación y habilitación del CAPEMCOL, el cual fue inaugurado el 29 de julio del 2011 y entró en funcionamiento el día 22 de agosto del mismo año.

Debido a que el plazo otorgado por el Tribunal Constitucional para la puesta en funcionamiento del centro fue de un año improrrogable, la CCSS recurrió al alquiler de un local cuya infraestructura no es idónea porque fue construida para otros fines y no reúne los requerimientos de un centro de esta índole.

De igual forma la Sala Constitucional ordenó al Ministerio de Justicia crear en el plazo de un año, un cuerpo de policía penitenciaria especial que se encargue de la custodia y contención de los enfermos mentales con medidas cautelares o de seguridad impuestas por el sistema penal, dando como resultado que en noviembre del 2014 se graduaron los primeros 32 agentes.

Adicionalmente mediante el Voto N° 2009-010383 de la Sala Constitucional y el Dictamen N° C-023-2014 de la Procuraduría General de la República se han despejado las dudas que persistían en torno a las competencias y responsabilidades de las instituciones vinculadas al CAPEMCOL.

Preocupa a la Defensoría que transcurridos 5 años desde la sentencia de la Sala Constitucional, la Dra. Villalta Bonilla, Gerente Médica de la CCSS, informe mediante oficio N° GM-S-48926-14 de fecha 27 de noviembre del 2014, que están pendientes la definición de la unidad programática del centro y el sitio donde se construirá el mismo, que está en proceso de elaboración la propuesta del manual de la

1 Publicado en el Diario Oficial La Gaceta 179, del 18 de setiembre del 2007.

organización (como unidad programática independiente) y que la construcción del centro se encuentra contemplada en el Portafolio de Proyectos Institucionales en donde se presupuestaron ¢400 millones para el año 2016 y ¢13.100 millones para el año 2019. Tampoco se contaba a esa fecha con el listado de las necesidades de equipamiento y el estudio de solicitud de plazas conforme la normativa institucional y la propuesta del Manual de Organización del Centro.

Por otra parte, inquieta a la Defensoría la posibilidad de que el hacinamiento en las cárceles y el requerimiento de mayor cantidad de policías penitenciarios en los centros de detención, pueda afectar la contención, custodia y seguridad necesaria para salvaguardar la integridad física de las personas con enfermedad mental en conflicto con la ley que son enviadas al Hospital Nacional Psiquiátrico y al CAPEMCOL, así como la de funcionarios y familiares de los pacientes.

Otra situación que agobia a esta Defensoría es el alto grado de responsabilidad que el Estado delega en los funcionarios del Hospital Nacional Psiquiátrico y del CAPEMCOL (funcionarios de la CCSS y del Ministerio de Justicia y Paz), a pesar de que no se les brindan las condiciones básicas para el desempeño de sus funciones.

La moratoria en la toma de decisiones ha afectado los derechos laborales de los funcionarios del CAPEMCOL, del Hospital Nacional Psiquiátrico y de la policía penitenciaria, al imponérseles la responsabilidad de asumir por vocación, los servicios que demanda la población privada de libertad con enfermedad mental.

La falta de claridad respecto a cuál dependencia debía brindar el servicio requerido por la población privada de libertad con enfermedad mental, ha contribuido en gran parte con la dilación administrativa, normativa y estructural del CAPEMCOL.

La demora en la atención adecuada de la población que nos ocupa, ha provocado la lesión de derechos de muchas personas que se han visto sometidas a situaciones de inseguridad, de agresión física, de desatención de sus necesidades especiales, de tratamientos no aptos para su recuperación y rehabilitación, en perjuicio de su dignidad humana, lo que se agrava al no contar con condiciones que permitan el equilibrio psíquico, físico y ambiental que requiere la población privada de libertad para restablecer la salud mental. Aunado a ello, se encuentran los pacientes del Servicios de Emergencia del Hospital Nacional Psiquiátrico quienes también han sufrido el impacto que, la desatención de la población privada de libertad, provoca en dicho hospital.

El aplazamiento en la toma de decisiones ha ocasionado que las mujeres y personas menores de edad con enfermedad mental y en conflicto con la Ley no tengan acceso al CAPEMCOL porque la infraestructura no tiene las condiciones adecuadas que garanticen la seguridad de su integridad física, lo cual violenta sus derechos al tener que recibir tratamiento en un centro médico que no cumple con las características propias de un centro de detención.

Afectaciones a los asegurados debido a conflictos de índole administrativo entre la CCSS y el INS.

En el transcurso del año 2014 la Defensoría realizó una serie de gestiones con el fin de atender situaciones conflictivas entre la CCSS y el INS, las cuales generaron afectaciones a los pacientes asegurados de ambas entidades; como primer asunto, la DHR intervino en el conflicto de carácter administrativo que desembocó en una afectación para las y los habitantes por la falta de pago del 60% correspondiente al subsidio por accidentes de tránsito; lo anterior se debió a la reforma efectuada por la CCSS al artículo 73 del Reglamento para el Otorgamiento de Incapacidades y Licencias a los Beneficiarios del Seguro de Salud, en donde se exige que para el pago de subsidios en casos cubiertos por la póliza del Seguro Obligatorio para los Vehículos Automotores (SOA) y a quienes se les haya emitido una recomendación

de incapacidad por profesionales en medicina y odontología, dicha referencia debía hacerse constar en los formularios oficiales que al efecto tienen los colegios profesionales, situación que no fue prevista por el INS y que al momento de su implementación existía desconocimiento de la medida por parte de las entidades involucradas y de los asegurados.

Como parte del proceso de investigación, la Defensoría remitió a la CCSS un listado de los afectados en aras de determinar casos en los que no se hubiese efectuado el pago; en ese sentido, la CCSS informó que en dos casos no se realizó el pago aduciendo que los formularios fueron presentados fuera del plazo reglamentario; no obstante, la Defensoría fue enfática al indicar que más allá de la legalidad de ambos casos, dichos asuntos debían resolverse bajo un criterio de justicia, lo anterior en el tanto los asegurados que en principio debieron recibir el pago de manera pronta y oportuna, se encontraron ante una situación que se salía del control y que fue originada entre un conflicto de índole administrativo entre dos instituciones y que tal situación no podría generar una lesión a los derechos de los asegurados.

En el caso concreto de la presentación de los formularios y que fue el origen del problema y cuya aplicación afectó a varias personas, se tiene que si bien al día de hoy no se han vuelto a presentar nuevas quejas, lo cierto es que ambas instituciones no se han puesto de acuerdo con el procedimiento a seguir con el fin de simplificar los trámites en beneficio de los asegurados y brindar las garantías necesarias que permitan que a futuro, desacuerdos entre instituciones del Estado, no generen afectaciones como las descritas.

En ese sentido, la Defensoría remitió una recomendación a ambas entidades con el fin de que a la mayor brevedad se concluya el análisis de la propuesta presentada por el INS desde el mes de julio de 2014 para la aplicación de los formularios y realizó una solicitud expresa a ambas Instituciones para incorporar los mecanismos necesarios para que esta situación no vuelva a presentarse en detrimento de los derechos e intereses de los habitantes, garantizando que los pacientes no vean sus derechos violentados a partir de las discrepancias entre la CCSS y el INS.

Otra de las afectaciones sufridas por los pacientes, tiene relación con la falta de vigencia y aplicación del Convenio Institucional CCSS-INS, el cual, desde su implementación servía como instrumento que facilitaba la tramitología de casos entre ambas entidades y que a la vez permitía una atención médica de forma oportuna.

El INS indicó que en su momento realizó ingentes esfuerzos para la renovación del Convenio desde mucho antes de su vencimiento; incluso, con la creación de una comisión bipartita, se analizaron los términos del Convenio durante 2 años; sin embargo, no obtuvo anuencia de la CCSS. Por su parte, la CCSS argumentó que la no continuidad del Convenio se debía a que con la apertura del mercado de seguros dispuesta en la sección H del Anexo 12.9.2 del TLC y en el Transitorio III de la Ley Reguladora del Mercado de Seguros N° 8653, el INS no ejercía el monopolio del mercado y al existir nuevos actores no podía suscribir dicho Convenio, mismo que fue sustituido por la Junta Directiva de la CCSS por un Contrato Marco de Adhesión, el cual serviría como instrumento para regular la venta de servicios de salud.

En el análisis del caso, la Defensoría concluyó que la normativa vigente permite que ambas instituciones puedan suscribir contratos, alianzas estratégicas, convenios y demás entre ambas entidades, para la ejecución de las prestaciones en igualdad de condiciones con el resto de las aseguradoras y por lo tanto cuentan con las atribuciones suficientes para negociar de manera conjunta los términos, condiciones, obligaciones, responsabilidades, derechos, controversias y operatividad derivada de la aplicación de los seguros, sin que ello tenga que significar ni un trato privilegiado ni una desnaturalización o deterioro de la seguridad social, pero ante todo, se constituyen en canales de comunicación y coordinación sólidos que permiten el cumplimiento de los fines comunes que deriva en la adecuada, eficiente y efectiva atención de los asegurados.

Se enfatizó que el Estado y las instituciones que lo conforman deben generar mecanismos de protección y garantías al derecho a la salud y que el régimen de seguridad social es un pilar fundamental de un Estado de Derecho, lo cual se encuentra directa e íntimamente relacionado con la calidad de vida de los habitantes, por lo que se deben establecer mecanismos necesarios que permitan brindar respuestas efectivas a los usuarios.

La Defensoría señaló que la apertura de los seguros no puede significar un perjuicio para los pacientes siendo que efectivamente se trata de derechos progresivos, lo cual lleva implícito la búsqueda de un equilibrio en la relación entre ambas entidades que permitan la satisfacción de un interés común como lo es garantizar la seguridad, la salud y el patrimonio de las víctimas y que ante la presencia de disparidades de criterios o conflictos, no deje en un estado de indefensión a los pacientes y las familias que dependen del subsidio, pago que tiene como finalidad la sustitución del ingreso normal a partir de la incapacidad de la persona de poder continuar laborando y con ello, llevar ingresos a sus viviendas.

Desde el punto de vista de la Defensoría, la decisión de no renovar el Convenio y al no contar en la actualidad con un instrumento idóneo que permita analizar de manera expedita diversas situaciones brindando una respuesta efectiva y que no sea extensiva en el tiempo, ha tenido un efecto multiplicador negativo en las condiciones económicas y emocionales de los asegurados, generando afectaciones que trasciende a las víctimas y llega a trastocar su calidad de vida impactando a toda la familia.

En vista de lo anterior, esta Defensoría remitió una recomendación a ambas entidades para que incorporen los mecanismos necesarios en aras de que situaciones de desatención efectiva como las observadas no vuelvan a presentarse. De igual forma, se recomendó a la CCSS y al INS proceder a negociar de forma conjunta, un instrumento que permita la coordinación de los términos, condiciones, obligaciones, responsabilidades, derechos, controversias y operatividad derivada de la ejecución de las prestaciones en aplicación de los seguros.

Además, se recomendó al INS valorar la posibilidad de interponer una acción judicial en la vía contenciosa administrativa; o bien, una acción a nivel constitucional en contra de la CCSS, por los alcances del Contrato de Adhesión, acciones sobre las cuales la Defensoría dará debido seguimiento.

Deficiencias en la cobertura del seguro a funcionarios del servicio exterior, afectaciones en el área de la salud y familiar, irregularidades en el control y supervisión del contrato de reaseguro.

La Defensoría de conformidad con lo dispuesto en el artículo 12 de su ley constitutiva2, determinó conveniente proceder con la apertura de una investigación de oficio por cuanto tuvo conocimiento de la existencia de un Acuerdo de Cooperación entre la Caja Costarricense de Seguro Social, en adelante CCSS, y el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, en adelante MREC, para brindar atención médica a las personas funcionarias del servicio exterior, así como de la existencia de supuestas irregularidades en la prestación del mismo.

En ese sentido, se conoció que la Sala Constitucional mediante resolución 10381-2005, ordenó a la CCSS adquirir un seguro médico para el cuerpo diplomático, con el cual se les brinde atención médica lo más similar posible a la que recibirían si la atención fuese prestada por la Institución. Posteriormente, el Tribunal Constitucional condena a la CCSS por desobediencia, al valorar que el seguro médico contratado con el Instituto Nacional de Seguros no brinda la misma cobertura en cuanto a enfermedades que la Institución otorga en Costa Rica, siendo relevante que en dicho voto se hace mención a la no inclusión de la atención del VIH/SIDA.

2 No. 7319 del 17 de noviembre de 1992.

Realizada la investigación se determinó la existencia de deficiencias en la prestación del servicio médico. De esta forma, por parte de la CCSS dichas deficiencias se manifiestan en la falta de cobertura de muchas enfermedades que si se atienden en Costa Rica, así como en los sublímites contratados, los cuales no permiten, en algunos casos, acceder a la atención médica. En ese sentido, se debe destacar que la póliza médica contratada por la CCSS para atender a los funcionarios expatriados, el seguro INS-Medical, no fue creado con esta finalidad, siendo que su diseño solamente implica la atención médica dentro del país y, de forma esporádica, la cobertura en el extranjero, pero no está hecho para atender las necesidades de quienes radican por un largo periodo en el exterior; lo cual genera una gran deficiencia en la atención y en los beneficios que genera la póliza.

Por parte del Instituto Nacional de Seguros, se comprobó una errada tramitación en las denuncias y carencias en el control hacia el Administrador de Seguros, así como incumplimiento respecto a lo instituido en algunas cláusulas de la póliza.

En ese orden de ideas, se considera que por parte de la CCSS, hay una transgresión del Derecho a la Salud y a la Seguridad Social, ambos Derechos Humanos. El Derecho a la Salud, se reconoce en la DUDH y sus Pactos, en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en la CADH. Igualmente destacable es el preámbulo de la Constitución de la Organización Mundial de la Salud (OMS), por el cual se amplía el concepto de salud, implicando no solo a la falta de enfermedad, sino a la garantía de bienestar físico, mental y social, debiendo los Estados velar porque sus ciudadanos disfruten al máximo de dichas garantías.

Además de lo expuesto, la Defensoría valoró un caso en específico referente a la atención brindada a un menor de edad y el tema de riesgos excluidos, considerando este último como responsabilidad del Estado y no de la CCSS, por cuanto al ser el Estado como patrono el que expone a sus funcionarios a estas situaciones, las cuales escapan de la atención generalmente brindada por la CCSS, es la parte patronal la obligada a proteger a sus funcionarios en estos aspectos.

Como resultado de la investigación, se emite informe final con recomendaciones, dirigidas a la CCSS, al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, al INS, y a la Superintendencia General de Seguros. De igual forma se traslada la investigación a la Sala Constitucional para que, con base en las consideraciones efectuadas por la Defensoría, se analice el cumplimiento a lo ordenado por ese máximo Tribunal Constitucional.

A la Junta Directiva de la CCSS se le solicita aplicar la prórroga automática del acuerdo de cooperación; mejorar la cobertura de la póliza aumentando los sublímites, incluyendo la atención de todos aquellos padecimientos que son atendidos por la Institución en Costa Rica, destacando el tema de la cobertura al VIH/SIDA; ejercer control de calidad sobre la prestación del seguro que se brinda; dar seguimiento y pronta solución respecto al caso del menor expuesto; valorar otras opciones para la cobertura médica de las personas funcionarias del servicio exterior, principalmente la posibilidad de plantear un proyecto de ley; y analizar la viabilidad de adquirir un seguro médico conformado de forma exclusiva para la atención de personal expatriado.

Al Ministerio de Relaciones Exteriores, como recomendación principal, se le requiere, en su condición de parte patronal, iniciar con las gestiones necesarias para dar cobertura a sus funcionarios ante la existencia de guerra, invasión, terrorismo u otros similares, a los que son expuestos en razón de sus funciones.

Por otra parte, tanto a la CCSS como al Ministerio de Relaciones Exteriores, se les recomienda activar la Comisión creada en el artículo 9 del Acuerdo de Cooperación y velar porque la misma cumpla las funciones objeto de su creación, sesionando con la frecuencia debida, con el fin de que se atiendan los temas de interés para ambas instituciones.

Al INS se le recomienda que cumpla su función de controlador de calidad del Administrador de Seguros y de una efectiva solución a cada una de las denuncias que se presenten. Además de proceder con el estudio de mercado, de los diferentes precios en los servicios de salud, según país o estado, de conformidad con la cláusula XII de la póliza. Lo anterior con la finalidad de determinar si los límites y sublímites se ajustan a la realidad, o si deben necesariamente ser modificados.

En razón de las irregularidades de la prestación del servicio evidenciadas a lo largo de la investigación, por parte del Administrador de Seguros, se remite el caso a la Superintendencia General de Seguros con el propósito de que analice la actuación del Instituto Nacional de Seguros, para que valore si existe alguna falta por parte de dicho Instituto en la aplicación del Seguro Médico Internacional de las personas funcionarias del cuerpo diplomático.

Proyecto Limón Ciudad Puerto una agenda de promesas inconclusa.

El desarrollo de la provincia de Limón se ha convertido en un reto histórico y difícil de alcanzar para los distintos gobiernos del país. Las últimas administraciones, respondiendo a los reclamos de desatención de los habitantes de la zona, han buscado promover iniciativas para generar mayor actividad turística que permita crear más y mejores fuentes de empleo, fomentar un gobierno local más eficiente, mejorar la seguridad humana y proteger la riqueza natural y cultural que caracteriza a esta provincia.

Es así como en el Estado (2002-2006) surge la iniciativa de impulsar un proyecto que permita la revitalización de la ciudad de Limón, principalmente a través de inversión en infraestructura, recuperación de su legado arquitectónico y natural, y la modernización de su puerto, para posicionarla como ciudad de enlace con el Caribe. Así nace el proyecto Limón Ciudad Puerto, el cual logra concretarse gracias al préstamo de $72.500.000 otorgado por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento-BIRF. Se estimó como contrapartida local un monto de $7.000.000. El Contrato de Préstamo N° 7498-CR fue avalado por el Banco en enero del año 2008 y aprobado por la Asamblea Legislativa mediante la Ley N° 8725 del 11 de junio de 2009.[3]

El plazo de ejecución del contrato empezó a correr desde el momento de su aprobación a inicios del año 2008, sin embargo, la ley para su implementación fue aprobada casi un año y medio después, dándose recién inicio a la firma de acuerdos interinstitucionales y al inicio de las labores de la Unidad Coordinadora del Proyecto-UCP, quien sufrió al inicio una importante rotación tanto del personal técnico como de su dirección. Igual rotación de jerarcas sufrieron algunas de las Unidades Técnicas de Ejecución. Para el año 2012 el proyecto prácticamente empezaba a estabilizarse, sin embargo, dados estos antecedentes, el avance físico de las obras planificadas era casi nulo y el porcentaje de ejecución de recursos muy bajo. Por ello, la Defensoría de los Habitantes así como otras instituciones[4] externaron sus preocupaciones ante el riesgo de incumplimiento del contrato dada la cercanía del cierre de los desembolsos, previsto para el 30 de junio del año 2014.

3 Alcance N° 21 a La Gaceta N° 112 del 11 de junio de 2009.

4 La Contraloría General de la Republica, el Programa Estado de la Nación y el Departamento de Análisis Presupuestario de la Asamblea Legislativa emitieron informes en los cuales advertían igualmente sobre el riesgo del desfinanciamiento de los proyectos por el cierre de desembolso de dineros.

Informes de la CGR: DFOE-SAF-IF-03-2012 del 20 de febrero (Informe del estudio sobre la ejecución del proyecto Limón Ciudad Puerto); DFOE-AE-IF-10-2013 del 26 de (Informe acerca de la razonabilidad del avance físico y financiero de las obras de alcantarillado sanitario); DFOE-IFR-IF-05-2014 del 21 de abril (Informe de auditoría de carácter especial sobre la revitalización de los patios del INCOFER y Playa los Baños); DFOE-DL-IF-5-2014 del 30 de mayo (Informe Especial de Auditoría sobre el avance en la ejecución de los recursos asignados a la Municipalidad de Limón).

Informes Estado de la Nación: Informe Especial sobre Políticas Públicas Regionales: caso de Limón Ciudad Puerto. Noviembre 2013.

Informes del Departamento de Análisis Presupuestario: DAPI-09-09-2013 del 18 de setiembre; DAPI-11-07-2014 del 2 de julio.

La Defensoría advirtió[5] a la Asamblea Legislativa y demás instituciones públicas involucradas, sobre el riesgo de desfinanciamiento de los proyectos dado el desfase que se evidenciaba entre el escaso avance de los proyectos y obras planificadas, y la fecha de cierre del préstamo, lo cual ponía en peligro la ejecución de los fondos y frustraría la posibilidad de alcanzar los objetivos, en detrimento de la comunidad limonense.

En tal sentido, se giraron recomendaciones al Ministro de Hacienda de ese momento, en su calidad de jerarca administrativo máximo de la UCP para que valorara la conveniencia de plantear ante el BIRF una solicitud de prórroga del plazo del contrato que permitiera ejecutar todos los fondos previstos. A la Dirección de la UCP se le solicitó establecer un plan de contingencia para la ejecución en tiempo de los componentes del proyecto. A la Alcaldía de Limón se le recomendó ejercer un rol más activo en cumplimiento de su deber constitucional de administrar los intereses locales e implementar mecanismos de participación de los habitantes de la provincia. Igualmente se giraron recomendaciones al MEIC, a las Presidencias Ejecutivas del INCOFER y de JAPDEVA como unidades ejecutoras de proyectos que les habían sido específicamente asignados.

Acercándose la fecha de cierre del proyecto y siendo que resultaba evidente el poco avance en la ejecución de los fondos tal como se había advertido, la Defensoría consultó al Ministerio de Hacienda por el resultado de las gestiones de prórroga del plazo del contrato. Lamentablemente, el Ministro en funciones señor Helio Fallas informó que el Banco les había comunicado la imposibilidad de extender el plazo de desembolso de dineros, ante lo cual, para mitigar el impacto, se valoraba con la Presidencia de la República cómo dar continuidad a los proyectos que contaran con un avance significativo o fueran de impacto para la región, para buscarles refinanciamiento con nuevos recursos del BIRF o bien a través de fondos del presupuesto nacional[6].

Ante el escenario inminente de cierre del proyecto, la Defensoría solicitó a la Comisión Permanente para el Control del Ingreso y Gasto Público de la Asamblea Legislativa que abriera un proceso de rendición de cuentas para determinar eventuales responsabilidades de los funcionarios públicos que estuvieron involucrados en la planificación y ejecución del proyecto[7]. La Comisión dio apertura a un procedimiento de investigación que se tramita bajo expediente N° 18.692, y en el cual han comparecido ya varias autoridades involucradas, estando pendiente aún la emisión del respectivo informe.

Según lo previsto, en junio de 2014 se dio cierre al proyecto, habiéndose logrado según los últimos datos proporcionados por la UCP, una ejecución de casi 8.9 nueve millones de dólares, equivalentes a un 12.27% del financiamiento con un avance físico del 37.4%[8].

La Defensoría continuará dando seguimiento para que el Ministerio de Hacienda rinda cuentas mediante los informes técnicos y financieros de cierre del proyecto que prepara la UCP, con la finalidad de conocer en detalle cuál fue el balance final de la ejecución de recursos, cuáles obras fueron culminadas, cuáles quedaron pendientes, a cuáles se dará continuidad en los siguientes años y con qué fondos se financiarán.

---

5 Informe Final N° 07904-2013 e Informe Anual 2012-2013.

6 Según lo expresado por el señor Edgar Ayales Esna, ex Ministro de Hacienda, en comparecencia ante la Comisión de Ingreso y Gasto Público, desde el año 2012 ya se sabía que los proyectos no se concluirían en el tiempo previsto por lo que se iniciaron conversaciones con el Banco para una posible ampliación del plazo de desembolso de fondos. Sin embargo, el Banco señaló que no podía ampliarse el plazo si existían componentes del proyecto que eran totalmente inviables de ejecutar conforme a lo planificado. Se hacía referencia a la imposibilidad de ejecución del componente de Rehabilitación de los patios de Incofer y recuperación de la playa Los Baños, el cual se determinó que no sería ejecutado dado el grado de contaminación de esta zona, por lo cual la única opción era negociar un préstamo diferente que excluyera esos dos componentes (Acta sesión ordinaria n° 22, 25 de setiembre del 2014).

7 Oficios DHR-0342-2014 del 5 de junio de 2014 y N°10427-2014-DHR del 14 de noviembre de 2014 dirigidos a la Presidencia de la Comisión.

8 Comparecencia del Sr. Melvin Quirós Romero, Sub Director de Crédito Público del Ministerio de Hacienda ante la Comisión de Ingreso y Gasto Público de la Asamblea Legislativa. Acta sesión ordinaria N° 23 del 2 de octubre de 2014.

El fracaso en la ejecución de los recursos asignados al Proyecto Limón Ciudad Puerto provocó el cuestionamiento de la ciudadanía sobre la capacidad de los gobiernos para gestionar grandes proyectos de inversión pública, un mal posicionamiento del país ante entidades financieras internacionales, pero sobre todo, afectó la credibilidad de los habitantes de la provincia de Limón en el compromiso tanto del gobierno central como del gobierno local de promover oportunidades reales para el desarrollo de la Región Atlántica.

El desaprovechamiento de los recursos que se habían obtenido a través del BIRF deberá ser compensado por el actual gobierno, quien ha externado el compromiso de financiar con recursos propios o búsqueda de nuevos créditos aquellos proyectos esenciales que quedaron pendientes.

Es criterio de la Defensoría que todos los habitantes del país, pero especialmente el pueblo de Limón, merece que se rindan cuentas claras sobre las causas específicas de la ineficaz gestión del proyecto Limón Ciudad Puerto, que se establezcan las respectivas responsabilidades por la sub ejecución de los recursos públicos y se definan compromisos concretos y con sustento presupuestario para cumplir con las promesas que durante décadas se le han hecho a la provincia de Limón.

Por ello, la Defensoría ve positivamente los compromisos adquiridos por el actual gobierno, los cuales se han puesto de manifiesto mediante la emisión del Decreto N° 38828-MP-PLAN por parte del Presidente de la República en conjunto con el Ministro de la Presidencia y la Ministra de Planificación Nacional y Política Económica, en el cual se presentan los lineamientos para la implementación del Programa "*Costa Rica desde el Caribe*", cuyos proyectos fueron incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 "Alberto Cañas Escalante".

Dicho Programa pretende promover "*en la Región Huetar Caribe un proceso de planificación estructurado y participativo, generando una propuesta concertada entre las entidades públicas, la empresa privada, la sociedad civil y la academia, la cual contempla planes, programas y proyectos prioritarios que permitirán a la región no solamente aprovechar sus ventajas comparativas sino potenciar un desarrollo socioeconómico integral*". El programa será coordinado por el Consejo Regional para el Desarrollo de la Provincia de Limón (COREDES-PROLI) como órgano promotor del desarrollo de la provincia de Limón y prevé un proceso de rendición de cuentas ante la sociedad civil.

La Defensoría se mantendrá vigilante ante el desarrollo de estas iniciativas, y aprovecha para llamar la atención de las autoridades para que las deficiencias identificadas en la gestión del Proyecto Limón Ciudad Puerto se conviertan al menos en lecciones aprendidas para el país, que le permitan fortalecer los procesos de coordinación interinstitucional que resultan indispensables para el desarrollo de proyectos complejos, fortalecer liderazgos y responsabilidades de las autoridades locales y definir cadenas claras de responsabilidad en la ejecución de los proyectos.

Contrato de Revisión técnica Vehicular y su prórroga, acciones del Estado en esta materia. La Defensoría desarrolló una investigación relacionada con la prórroga otorgada por el Estado costarricense a la empresa Riteve SyC S.A en el año 2012 para que brindara con exclusividad el servicio de revisión técnica vehicular por un plazo de diez años más de los previstos originalmente en el *Contrato de prestación de servicios para la creación y funcionamiento de estaciones para la revisión técnica integrada vehicular*.

Habiéndose analizado el contrato suscrito en el año 2001, así como los procedimientos liderados desde el Ministerio de Obras Públicas y Transportes-MOPT y el COSEVI para definir la procedencia de la aplicación de la cláusula de prórroga una vez que se acercaba el vencimiento del plazo, la Defensoría emitió dos recomendaciones al MOPT y una directamente al COSEVI[9] como ente fiscalizador del contrato y del servicio prestado.

9 Solicitud de Intervención N° 124142-2013. Informe Final con Recomendaciones, oficio N° 06027-2014-DHR del 3 de julio de 2014.

Al MOPT se le recomendó en primer lugar que liderara un proceso que permitiera la revisión integral del contrato suscrito con la empresa Riteve SyC S.A con la finalidad de actualizarlo y adaptarlo a la normativa vigente en el país, tomando especialmente en consideración la reasignación normativa de competencias a instituciones como el COSEVI, la ARESEP, el Consejo de Transporte Público-CTP y otras involucradas; en segundo lugar, que en este proceso de revisión, se definieran concretamente los alcances de la cláusula 12.6 "Donación de los activos", con el fin de que se determine claramente el inventario de los bienes sujetos a donación, y los procedimientos para que opere el traspaso de los mismos.

Al COSEVI se le recomendó que se determinara si las restricciones al acceso a la información establecidas por la empresa y que han venido siendo señaladas por el Área Fiscalizadora, son justificables o contrarias a los intereses públicos, y que tomara las acciones necesarias en caso de que dichas restricciones interfirieran con las labores de fiscalización del contrato y del servicio que presta la empresa.

Como resultado de la intervención de la Defensoría, el Viceministerio de Transportes y Seguridad Vial[10] y la Dirección Ejecutiva del COSEVI[11] analizaron las recomendaciones emitidas y se comprometieron a atenderlas mediante la instauración de un procedimiento en cuatro fases que permitirá la revisión del contrato por parte de una Comisión, en los aspectos que les fueron señalados por esta institución.

Así, la primera etapa contempla la revisión del cartel de licitación, el estudio de la reasignación de competencias institucionales y la generación de un informe con los cambios que se recomendaría realizar al contrato. La segunda etapa prevé el análisis de los alcances de la cláusula de donación de activos y la negociación con la empresa para definir el inventario de los bienes sujetos a donación. En la tercera etapa se pretende analizar la información relacionada con las restricciones señaladas en el proceso de fiscalización del contrato con la finalidad de discutir los resultados con la empresa y generar recomendaciones de mejora. La etapa final prevé la consolidación de los resultados en un Informe Final que será remitido a la Defensoría a finales del año 2015, según la previsión realizada por el COSEVI[12].

La Defensoría continuará dando seguimiento a que el COSEVI cumpla con el plan de trabajo propuesto y rinda el informe con los resultados del proceso de revisión y ajustes que se realizarán al contrato, siendo consciente esta institución de que la implementación de estos cambios conlleva un proceso de negociación con la empresa Riteve SyC que dependerá de la capacidad que tengan las autoridades para consensuar y equilibrar intereses públicos con intereses privados.

La Defensoría recuerda a las autoridades gubernamentales su deber de garantizar a los y las habitantes del país que contarán hasta el año 2022 con un servicio de revisión técnica vehicular confiable y beneficioso tanto para ellos como para el propio Estado, y que previo a la finalización del plazo del contrato con Riteve SyC, deberán crearse los espacios de debate necesarios para tomar una decisión país respecto del futuro de la prestación del servicio revisión técnica vehicular; sobre los avances o eventuales atrasos de la Administración, la Institución estará informando oportunamente a la Asamblea Legislativa.

La Gestión del Riesgo, estado de situación a nivel de la organización administrativa "avance y desafíos" desde una perspectiva de derechos a los habitantes con mayor vulneración.

En el año 2011 la Defensoría inició una investigación de oficio relacionada con la prevención y mitigación de fenómenos o desastres naturales en los cantones del Gran Área Metropolitana y otros de diferentes regiones del país destacados por su alta vulnerabilidad. El trabajo se orientó básicamente a identificar el cumplimiento de la Ley Nacional de Emergencias y Prevención de Riesgos, Ley N° 8488, en cuanto

10 Mediante Oficio DMOPT-3690-2014 del 30 de julio, el Ministro Sr. Carlos Segnini solicitó al Ing. Sebastian Urbina, Viceministro de Transportes y Seguridad Vial, el análisis de las recomendaciones emitidas solicitándole su cumplimiento en caso de no encontrar objeciones a lo señalado por la Defensoría. Mediante Oficio VTSV-000440-2014(6) del 24 de octubre el Ing. Urbina señaló su conformidad con las valoraciones y propuestas realizadas por la Dirección del COSEVI.

11 Oficio DE-2014-3610 del 23 de octubre de 2014 suscrito por el Ing. Germán Valverde González, Director Ejecutivo del COSEVI.

12 Oficio DE-2015-00663(2) del 25 de febrero suscrito por el Ing. Germán Valverde, Director Ejecutivo del COSEVI.

a la creación de los Comités Regionales, Municipales y Comunales de Emergencias y su acreditación y capacitación por parte de la Comisión Nacional de Emergencias.

En el Informe Final oficio 14914-2013-DHR,[13] la Defensoría emitió recomendaciones tanto a la Comisión Nacional de Emergencias como a las Municipalidades consultadas.[14]

En Informes Anuales precedentes se ha venido informando sobre el cumplimiento o no de dichas recomendaciones. Se ha detectado que pese a la insistencia de la Defensoría, la Comisión de Emergencias ha sido omisa, fundamentalmente en cuanto a la revisión y reforma de la normativa relacionada con la Organización y Funcionamiento de los Comités, en sus tres niveles. Atraso que de alguna manera imposibilita a estas organizaciones para el cumplimiento de sus fines y objetivos y consecuentemente expone a la población a un mayor riesgo.

En este contexto, particular atención requieren los compromisos adquiridos por el Estado Costarricense en el ámbito internacional, al ratificar el Marco de Acción de Hyogo 2005-2015, que surge en la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, mediante la resolución 58/214 y que forma parte de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres.

Este Marco centra su atención en el "*Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres"* cuyo resultado esperado para el año 2015 es "*La reducción considerable de las pérdidas ocasionadas por los desastres, tanto las de vidas como las de bienes sociales, económicos y ambientales de las comunidades y los países.*[15]

En el tema que nos ocupa, sea los Comités de Emergencias en sus tres niveles, es de vital importancia resaltar que en el Marco de Acción de Hyogo, se establece que "*La consecución de este resultado impone la consagración y la participación plenas de todos los agentes interesados: los gobiernos, las organizaciones regionales e internacionales, la sociedad civil, incluidos los voluntarios, el sector privado y la comunidad científica."*[16]

Uno de los objetivos estratégicos del Marco está relacionado de manera directa con el fortalecimiento de mecanismos y medios a todo nivel, en particular a nivel de la comunidad, para contribuir de manera sistemática a aumentar la resiliencia[17] ante las amenazas. En este sentido destaca dos actividades esenciales. Una relacionada con la adopción o modificación necesaria de la legislación para la ejecución de actividades tendientes a la reducción de los riesgos de desastres, introduciendo reglamentos y mecanismos que estimulen su cumplimiento. Y la otra con la promoción de la participación de la comunidad en las actividades de reducción de los riesgos de desastre mediante la adopción de políticas específicas, el fomento de la acción concertada, la gestión estratégica de los recursos de voluntarios, la atribución de funciones y responsabilidades y la delegación y transferencia de la autoridad y los recursos necesarios.

---

13 De 20 de noviembre de 2013.

14 A la Comisión se le recomendó entre otros asuntos: Revisar toda la normativa, para garantizar que los reglamentos y manuales estén en concordancia con la Ley 8488 y someterlos a quien corresponda para su aprobación y publicación. Asimismo le indicó poner los nuevos documentos en conocimiento de las instancias respectivas e incluirlos en el programa de capacitación a los niveles de organización.

A las municipalidades se les recomendó dar prioridad a la elaboración de los Planes Anuales de Trabajo por parte de los Comités Municipales y Comunales, priorizar en la conformación de Comités Comunales en los distritos en los que no existan y realizar los ajustes necesarios a partir de la nueva normativa que emita la Comisión Nacional de Emergencias.

15 Marco de Acción de Hyogo 2005-2015. EIRD pág 9.

16 Ídem pág 9.

17 En el Marco de Acción de Hyogo se dice: "Por "resiliencia" se entiende la "capacidad de un sistema, comunidad o sociedad potencialmente expuesto a amenazas para adaptarse, resistiendo o cambiando, con el fin de alcanzar o mantener un nivel aceptable en su funcionamiento y estructura. Viene determinada por el grado en que el sistema social es capaz de organizarse para incrementar su capacidad de aprender de desastres pasados a fin de protegerse mejor en el futuro y mejorar las medidas de reducción de los riesgos". EIRD de las Naciones Unidas, Ginebra, 2004. (EIRD, 2005, Pág. 9 al pie).

En el ámbito nacional se cuenta con el "Plan Nacional para la Gestión del Riesgo 2010-2015", y destaca como uno de los principios orientadores La Participación en los siguientes términos: *"Es indiscutible la necesidad de participación y los aportes de la sociedad civil y del sector privado, por lo que el presente plan incluye en su contenido acciones destinadas a motivar y promover la integración de ambos sectores en el Sistema Nacional, así como una serie de iniciativas que los beneficien."*[18]

El Plan contiene 7 ejes temáticos, pero de interés para nuestra investigación, se destaca el Eje 4 *"Participación y Desconcentración para la gestión local del riesgo"*, siendo uno de sus lineamientos de la política "*Fomentar la organización y la gestión local del riesgo, mediante prácticas de autogestión y cogestión en los proyectos bajo la responsabilidad de las municipalidades, con la participación activa de la sociedad civil organizada y no organizada*." *Plantea como meta que al año 2015, al menos el 70% de las poblaciones ubicadas en áreas expuestas a las amenazas naturales y antrópicas contarán con un comité comunal de emergencia.*[19]

A partir de todo lo expuesto se puede observar que existe una relación estrecha entre la orientación estratégica nacional en materia de desastres y los lineamientos de la política internacional. Ambas apuestan por la organización, capacitación, elaboración de proyectos locales y otros, para el aumento de la resiliencia de las comunidades ante los desastres, es decir por la consecución del resultado de la reducción de las pérdidas que éstos ocasionan.

En el Informe Anual 2013-2014, la Defensoría presentó datos de la investigación destacando que de las 41 Municipalidades consultadas solamente 15 de los Comités Municipales de Emergencias cuentan con el Plan Anual de Trabajo y 33 Municipalidades informaron que ninguno de los Comités Comunales ha elaborado el Plan Anual de Trabajo.

Se informó también, respecto a los Comités Comunales de Emergencias, que "*Con base en los datos expuestos y haciendo una proyección a nivel nacional en donde hay alrededor de 420 distritos, se estima que en el 66% de ellos no existe este nivel de organización y por consiguiente no se está cumpliendo con lo estipulado en la normativa.*[20]

En el Vigésimo Informe del Estado de la Nación se indica que: *"En los últimos años, los expertos en el tema han insistido en que el riesgo debe entenderse como una construcción social –un fenómeno permeado por la exclusión, el deterioro ambiental y la falta de ordenamiento territorial y planificación preventiva- y no como un "efecto de la naturaleza". El impacto de los desastres es por tanto, el resultado de la gestión que realiza la sociedad para modificar las condiciones que ponen en riesgo a las personas. Es por ello que, pese a los avances conceptuales e institucionales, Costa Rica sigue registrando altos niveles de impacto por desastres…"*[21] *(El* destacado no es del original).

Recordemos aquí, las recomendaciones emitidas por la Defensoría de los Habitantes a la Comisión Nacional de Emergencias en el oficio 14914-2013-DHR. Un año después, esa entidad mediante oficio PRE-AL-OF-136-2014, de 9 de diciembre de 2014, le informó a éste Órgano de Control, que no se ha recibido de las Municipalidades los planes de trabajo anuales y por tanto no ha sido analizado ni aprobado ningún documento al respecto. Manifestó también que el Reglamento de los Comités de Emergencia está siendo revisado por la Asesoría Legal de la CNE en concordancia con la revisión del Reglamento a la Ley Nº 8488.

---

18 Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2010-2015. Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias. Pág 22.

19 Ibidem. Pág. 36

20 Informe Anual de Labores 2013-2014. Pág. 193. En el informe también se destaca que siendo Costa Rica un país altamente vulnerable a los eventos naturales, a pesar de que estén identificados cantones y distritos de mayor riesgo, no quiere decir que otros no estén expuestos a los distintos fenómenos y por consiguiente el hecho de que no exista el nivel de organización comunal, aumenta la probabilidad de que la emergencia o desastre no sea atendida oportunamente, pues es en los niveles locales en donde se expresan de manera más concreta los daños y pérdidas que generan los desastres.

21 Vigésimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. 2013. Pág 51.

El 10 de febrero de 2015 se recibió el oficio AL-OF-096-2015, en el cual se informa que se integraron observaciones a los reglamentos de los comités, que fue puesto en conocimiento del Director Ejecutivo para su posterior traslado a la Junta Directiva. El 06 de marzo este funcionario, en reunión sostenida en la Defensoría indicó que aún no ha concluido el proceso de revisión de la normativa y demás instrumentos técnicos de trabajo de los comités. De igual manera refirió que la capacitación a los comités no se ha iniciado pues, depende de la aprobación y publicación de los instrumentos mencionados.

Ante esta información, se puede afirmar que la Comisión Nacional de Emergencias sigue siendo omisa con sus obligaciones, con relación a los Comités que son las instancias permanentes de coordinación en los niveles regional, municipal y comunal y por medio de ellos, la Comisión cumple su función de coordinación de las instituciones públicas, privadas, organismos no gubernamentales y la sociedad civil, que trabajan en la atención de emergencias o desastres naturales. La Comisión tiene también una gran deuda con las comunidades y con los compromisos internacionales, en punto a la adopción y adaptación de la legislación, reglamentos, mecanismos e instrumentos de trabajo, que posibiliten el aumento de resiliencia de las poblaciones ante los desastres.

Al inicio de este informe, se indicó que el atraso que se tiene en la revisión de la normativa, de alguna manera imposibilita a las organizaciones comunales a cumplir con sus fines y objetivos. En este sentido la Defensoría mantiene el criterio externado en el Informe Anual 2013-2014, en que estamos frente a una situación paradójicamente de "emergencia", hasta tanto la Comisión no concluya con el proceso de aprobación y publicación de la nueva normativa, para que los respectivos Comités de Emergencias realicen las correcciones correspondientes.

El año 2015 marca el fin de una etapa y el principio o continuación de otra, tanto a nivel de la comunidad internacional como nacional. Es decir, se llevará a cabo una Conferencia Mundial sobre la Reducción de Desastres para el establecimiento de un nuevo Marco de Acción Internacional[22] y se elaborará el nuevo Plan Nacional de Gestión del Riesgo.[23] Esto representa una gran oportunidad, pero también un gran desafío para la Comisión Nacional de Emergencias, en punto a solventar los vacíos y carencias en materia de los Comités de Emergencias.

Una vez más la Defensoría insiste en que la participación ciudadana en la prevención y atención de emergencias, no es posible si no se cuenta con los instrumentos de trabajo necesarios para desarrollar las actividades que se le encomienden a los Comités de Emergencias y sin la debida planificación, supervisión y seguimiento de parte de la Comisión Nacional de Emergencias, que permita introducir mejoras en los procesos. Por lo que apuesta al fortalecimiento de la organización y capacitación a las comunidades, para aumentar la resiliencia de la población más vulnerable y participen activamente de los procesos y actividades de gestión del riesgo con el fin de reducir los efectos de las amenazas naturales y antrópicas que generan los desastres.

Es por lo anterior que la Defensoría comparte plenamente lo expuesto en el punto 20 del Marco de Acción de Hyogo: "*Cuando se produce un desastre, es posible reducir considerablemente su impacto y las pérdidas que causa si las autoridades, las personas y las comunidades de las zonas expuestas a las amenazas están bien preparadas y dispuestas a intervenir y disponen de los conocimientos y las capacidades para la gestión eficaz de las situaciones de desastre.*" Y agrega, "**garantizando siempre un enfoque de Derechos Humanos"**.

22 Tercera Conferencia Mundial de Naciones Unidas sobre Reducción del Riesgo de Desastres que se realizó del 14 al 18 de marzo 2015 en Sendai, Japón.

23 El Plan Nacional de Gestión del Riesgo será consensuado y aprobado en el Foro Nacional de Gestión del Riesgo, establecido en el artículo 10, inciso e) de la Ley 8488. Se llevará a cabo en el mes de octubre de 2015. Previo al Foro, la Comisión Nacional de Emergencias realizará consultas a todos los actores involucrados, entre otros a Municipalidades, Comités de Emergencias, Instituciones Públicas.

G Dirección de Asuntos Económicos

Dado que el Estado tiene las obligaciones de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos de las y los habitantes, debe tenerlos como el fundamento ético-moral y el objeto mismo de sus acciones. En el campo de la defensa y protección de los derechos económicos de los habitantes, ese fundamento que deben tener las acciones del Estado, obliga a la Defensoría a analizar acciones u omisiones del Estado que lesionen o pongan en riesgo la realización de los derechos de las personas. A su vez, ello plantea a la Defensoría el reto de persuadir a las entidades públicas para que adopten las decisiones que mejor tutelen los derechos económicos de las y los habitantes, através de la magistratura de influencia.

Es por eso que la Dirección de Asuntos Económicos de la Defensoría tiene la misión de analizar, desde una perspectiva estructural (causalidad-rendición de cuentas-oportunidad para mejorar), aquellas situaciones que lesionen o pongan en riesgo la realización progresiva y no excluyente de los derechos económicos de las personas. De esta manera, el accionar de esta Dirección no sólo pretende señalar las causas de las transgresiones – efectivas o potenciales- a los derechos económicos de los habitantes, sino que busca hacer propuestas de corrección o prevención, a partir del enfoque de derechos humanos.

Durante el periodo 2014-2015, la Dirección de Asuntos Económicos ha intervenido en temas como el déficit fiscal, problemas estructurales de la CCSS y la mediación entre el Poder Ejecutivo, JAPDEVA y SINTRAJAP, los cuales han sido tratados en otros capítulos del presente Informe Anual. Asimismo, ha tenido intervenciones en otros campos, algunos de los cuales se describen a continuación.

Tarifas de electricidad y combustibles.

El costo de la vida para las personas es un elemento crucial para la realización de sus derechos. En el tanto el acceso, no sólo geográfico sino económico, a los bienes y servicios esenciales sea universal y no excluyente, todos los habitantes pueden ejercer sus derechos. Y al contrario, cuando el acceso a esos bienes y servicios se le dificulta a las personas por razones geográficas o económicas, ese ejercicio se limita. Desde esta perspectiva, el costo de la electricidad y los combustibles impacta de distintas maneras el costo de vida para las personas, particularmente aquéllas de menores ingresos, no sólo por el costo de su utilización directa, sino por afectar los niveles de los precios de los bienes y servicios que los utilizan como insumos: transporte público, alimentación e incluso acceso al agua potable. El sector empresarial del país también resiente los niveles de precios particularmente de la electricidad, como un costo elevado para su actividad.[1]

1 Expediente 74681-2011.

De ahí la permanente preocupación e intervención de la Defensoría en procura de la defensa de los derechos e intereses de los habitantes en relación con el comportamiento de las tarifas de la electricidad y los combustibles. Durante el periodo 2014-2015, esta intervención se ha realizado en dos vertientes:

i) Participación en audiencias públicas convocadas por la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), tanto para fijar tarifas como para analizar propuestas de cambios en las metodologías de precio. Durante el presente periodo, la Defensoría participó en 10 audiencias sobre tarifas de electricidad, cuatro audiencias sobre metodologías para el cálculo de tarifas eléctricas y en la única audiencia convocada para una propuesta de metodología de precios de combustibles. En todas las audiencias la Defensoría presentó oposición, con resultados positivos (ajustes inferiores a los solicitados) en cuanto a las fijaciones tarifarias, lográndose con ello una tutela preventiva de los derechos de los habitantes. En cuanto a las metodologías, la ARESEP no ha emitido aún sus resoluciones.

ii) Investigación de oficio sobre los principales elementos que explican el comportamiento de los precios de la energía eléctrica y combustibles. Aunque la investigación aún no ha concluido, la Defensoría ya ha identificado lo siguiente:

- Las fijaciones que realiza ARESEP utilizan como base precios de referencia y no los precios efectivos pagados por RECOPE. Usar precios de referencia puede ser contrario al principio del servicio al costo consagrado en la Ley Nº 7593 y violatorio a los derechos de los habitantes por encarecer injustificadamente los precios de los combustibles y, con ello, el costo de la vida.
- A criterio de la Defensoría, los precios internacionales de referencia no necesariamente coinciden con los precios efectivos de compra de RECOPE. En el caso de las metodologías que usa ARESEP, se utilizan como precios de referencia las cotizaciones alta y baja reportadas por Platt´s Oilgram Price Report de Costa del Golfo de Standard and Poors de los Estados Unidos. Esto no corresponde necesariamente a los precios efectivos de compra de RECOPE, ni siquiera al mercado en el que esta empresa se abastece.
- La aplicación de la fórmula es estática, en el sentido de que actualiza el precio de los combustibles en un momento dado sin considerar el valor o precio de compra efectivo al que fueron adquiridas las reservas, inventarios o existencias almacenadas. Consecuentemente, en circunstancias de aumentos recurrentes en el precio internacional de referencia, es posible que RECOPE esté obteniendo ganancias extraordinacias si comercializa a un precio mayor, los inventarios y existencias adquiridos a precios menores.
- Debido a lo anterior, la Defensoría estima que las y los usuarios de los combustibles en el país no obtienen mayor beneficio de las negociaciones que pueda realizar RECOPE en la compra de éstos al aprovechar su poder monopólico al ser la única empresa autorizada en Costa Rica para adquirirlos en los mercados internacionales.

Desde el año 2008, la Defensoría le ha comunicado estos razonamientos a la Autoridad Reguladora. En la reciente propuesta de cambios a la metodología para la fijación de los precios de combustibles, la Defensoría los presentó una vez más a la ARESEP. Sin embargo, no se ha notificado a la Defensoría la resolución final del ente regulador, por lo que se está a la espera de que el ente regulador acepte mejorar la metodología en beneficio de las y los habitantes.

En cuanto a las tarifas eléctricas, la Defensoría inició el análisis de opciones para una estructura tarifaria para la electricidad que elimine las distorsiones que puedan existir entre el sector comercial y el residencial, pero que, a la vez, de forma solidaria permita que los sectores residenciales de mayores recursos económicos subsidien el consumo de electricidad de los sectores residenciales en situación de vulnerabilidad. Para efectos de hacer una propuesta de una nueva estructura tarifaria para los servcios de electricidad, la Defensoría contrató a la Escuela de Economía de la Universidad Nacional para:

- Caracterizar las estructuras tarifarias aplicadas en la actualidad por las empresas distribuidoras de electricidad a nivel nacional.
- Revisar la política y práctica seguida por la ARESEP en cuanto a la eliminación de subsisios cruzados en las estructuras tarifarias de las empresas distribuidoras de electricidad.
- Determinar los niveles de subsidios entre sectores de consumidores de electricidad que prevalecen en las diferentes estructuras tarifarias vigentes por empresa distribuidora de electricidad.
- Evaluar el efecto o impacto económico sobre los hogares de menores ingresos con la eliminación total de los subsidios cruzados en las estructuras tarifarias actuales.
- Elaborar una propuesta de esquema de subsidios entre sectores de consumidores de electricidad que minimice el impacto del alto costo de la energía eléctrica sobre aquellos sectores de consumidores de menor capacidad económica o adquisitiva.

Se espera que los resultados de este estudio estén disponibles a inicios del segundo semestre del 2015.

Propuesta de tarifas de internet por descarga para el servicio de telefonía móvil postpago.

El acceso a internet es un derecho fundamental, así reconocido por la doctrina y normativa internacional en materia de derechos humanos. Por lo tanto, cualquier restricción o amenaza de restricción ilegítima a ese acceso es contraria a los Derechos Humanos. Por ello, la Defensoría cuestionó primero ante el Tribunal Contencioso Administrativo y luego, por solicitud de la Sala Constitucional, ante esta instancia judicial, la convocatoria a audiencia pública que la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL) hizo para discutir una propuesta de cobro por descarga en el servicio de telefonía celular móvil. Esa propuesta presentaba serias deficiencias y omisiones de información que limitaron ilegítimamente el derecho de las y los habitantes a una participación adecuada e informada en la audiencia. Esas deficiencias hicieron surgir dudas en cuanto a si, de aprobarse la propuesta, se producirían limitaciones al derecho de las y los habitantes al acceso a internet.

Entre esas debilidades, en la comparecencia ante el Tribunal Constitucional, la Defensoría denunció que:

- La Sutel no demostró la existencia de supuesta congestión en las redes móviles con base en la cual justificó la propuesta y los pocos datos que utilizó, no necesariamente correspondían a la situación actual del mercado sino a la situación del ICE antes de la portabilidad cuando tenía un 84% de éste.
- Sutel no demostró que existiera alguna relación entre denuncias presentadas y la supuesta saturación de la red.
- Tampoco demostró SUTEL que su propuesta presenta producirá beneficios para los consumidores y se limitó a usar conceptos vacíos y sin contenido técnico, haciendo afirmaciones que no demostró y para las que no aportó prueba alguna.
- Las irregularidades en las que incurrió SUTEL se agravaron por el hecho de que información clave para evaluar su propuesta fue declarada confidencial por ésta. Por ello, solo con la información que SUTEL sometió a escrutinio público en la convocatoria a audiencia pública era imposible comprobar si la propuesta de cobro del servicio de internet móvil post pago por descarga podría representar un perjuicio o beneficio a las y los usuarios de ese servicio.
- Con posterioridad a la publicación a la convocatoria, y debido a los cuestionamientos que de inmediato surgieron en medios de prensa, la Asamblea Legislativa, la Defensoría, redes sociales, entre muchos otros, SUTEL pretendió subsanar las carencias de su propuesta. Adoptó esa estrategia también en el trámite del Recurso de Amparo cuya Vista fue celebrada en setiembre 2014 y en la cual intervino la Defensoría. Sin embargo, el espíritu y razón de ser de las audiencias públicas tarifarias señala que es en la convocatoria donde el proponente, sea un prestador de servicio público o sea el ente regulador, debe aportar toda la información necesaria para comprender y valorar su propuesta. Pretender corregir o aclarar en otros ámbi-

tos las carencias de su propuesta original, es convertir la audiencia pública en un mero trámite y dejar en absoluta indefensión a las personas interesadas.

- La propuesta original de SUTEL, entre otras cosas, no es clara en cuanto al futuro de los contratos existentes si se llegara a aprobar la propuesta. En distintos escenarios posteriores a ésta SUTEL afirmó que los contratos vigentes serían respetados de aprobarse la propuesta original. Sin embargo, de la lectura de ésta no se desprendía tal seguridad.

La Sala Constitucional declaró con lugar el recurso de amparo en cuya vista participó la Defensoría, anuló la convocatoria de SUTEL y le otorgó un plazo de 4 meses para corregir las deficiencias de su propuesta. Ya ese plazo venció, sin que SUTEL haya presentado una nueva convocatoria a audiencia pública sobre el tema.

Regulación y rectoría del transporte público.

El transporte remunerado de personas modalidad autobús es clave para la calidad de vida de una gran mayoría de los habitantes del país. Ya en otras oportunidades[2] , la Defensoría ha expuesto las deficiencias que padecen la rectoría y la regulación de esta actividad, desde la incapacidad demostrada del Consejo de Transporte Público para ejercer la rectoría del sector, hasta la errática regulación de éste por parte de la ARESEP. En el periodo 2014-2015, la Defensoría ha intervenido ante las instancias pertinentes en temas como la renovación de las concesiones y evaluación de la calidad del servicio, cuestionamientos al modelo tarifario utilizado por la ARESEP, deficiencias en el cálculo y determinación de la demanda del servicio y la reciente propuesta del Viceministerio de Transportes sobre un sistema de pago electrónico.[3]

Renovación de las concesiones de buses y calidad del servicio.

En agosto del 2014, el Tribunal Administrativo de Transportes declaró con lugar un recurso de apelación interpuesto por la Defensoría contra la renovación automática de unas 150 concesiones para la explotación del servicio de autobuses, por haberse otorgado la renovación sin la participación de los usuarios y sin haber aplicado la evaluación de la calidad del servicio según el decreto N° 28833 (Reglamento para la Evaluación de la Calidad del Servicio)[4]. Ante esa situación, el Poder Ejecutivo emitió el decreto N° 38603 que derogó y reformó varias normas del Reglamento de Calidad del Servicio Público de Transporte. Con ello, el Poder Ejecutivo otorgó nuevos plazos para prorrogar una competencia que el CTP, no ejerció por 13 años, en perjuicio de las personas usuarias. Ese nuevo decreto concede un plazo transitorio a las y los transportistas y al CTP para que los primeros presenten un estudio anual de calidad de servicio y el segundo apruebe un Manual y Modelo que sirva de base para la elaboración del estudio por parte de los transportistas.

Ante ese escenario, la Defensoría valoró la pertinencia de cuestionar la legalidad del decreto N° 38603-MOPT y por ende, de la renovación de las concesiones que se concretó con base en ese decreto. Sin embargo, aún en el escenario de que al final de la discusión, se anularan decreto y renovación, el efecto práctico sería que las personas concesionarias se quedaran sin concesión y con ello, se pusiera en riesgo la continuidad de los servicios o, en el mejor de los casos, que transitoriamente se les otorgara la condición de permisionarios, mientras el CTP hacía todo lo que tuviera que hacer para poder evaluar adecuadamente la prestación del servicio aplicando el Reglamento. Pero estaba claro para la Defensoría que, en el corto plazo, el CTP no podía evaluar la prestación del servicio de buses, porque prácticamente tenía que empezar a generar todos los instrumentos técnicos, estadísticos, etc. que se requieren para hacer una evaluación del servicio técnicamente sustentada.

2 Las más recientes, Informes Anuales 2012-2013 y 2013-2014.
3 Proyecto Tecnificación Transporte Público Primera Etapa tarjetica, sometido a consulta pública en febrero 2015.
4 Para un detalle de las acciones de la Defensoría en relación con la renovación de las concesiones de buses, véase el Capítulo de la Dirección Jurídica institución en el presente Informe Anual.

Por eso, y en aras de que en el nuevo periodo de concesiones no se repitieran los errores del pasado, la Defensoría, optó por dar seguimiento a las acciones del CTP para aplicar el Sistema de Evaluación de la Calidad del Servicio[5]. Al momento de la elaboración del presente Informe Anual, la Defensoría se encuentra evaluando lo aprobado por el CTP en materia de formularios y disposiciones técnicas para ejecutar el Modelo de Evaluación de la Calidad del Servicio[6]. Se evalúan, además, las condiciones existentes y las necesarias para hacer efectivas esas evaluaciones.

El modelo tarifario y la demanda del servicio.

La Defensoría de los Habitantes ha sido un activo participante en la discusión sobre el modelo que utiliza la ARESEP para fijar las tarifas del transporte remunerado de personas modalidad autobús. Durante años ha advertido al ente regulador sobre las deficiencias del modelo, particularmente en cuanto a su desactualización, la incertidumbre en cuanto a la pertinencia de sus coeficientes, la ausencia de vinculación con la calidad del servicio y las deficiencias en cuanto a la cuantificación de los pasajeros transportados (demanda del servicio). Esos planteamientos se han realizado, particularmente a partir de las participaciones de la Defensoría en las audiencias públicas tarifarias y para el análisis de propuestas de modelos convocados por la Autoridad Reguladora.

En su oportunidad, la Contraloría General de la República advirtió también a la ARESEP sobre las deficiencias del modelo, lo cual conllevó a la convocatoria de tres audiencias públicas durante el segundo semestre del 2014 para discutir cambios en el modelo. Sin embargo, las propuestas de ARESEP fueron fuertemente cuestionadas por distintos sectores, incluyendo a la Defensoría, por carecer de soluciones concretas para los problemas que padece el modelo, situación que - además - este Órgano Defensor denunció ante la Contraloría. Fue por ello que la Autoridad Reguladora se vio obligada a solicitar un plazo adicional para mejorar sus propuestas. Concedido el plazo por parte de la Contraloría, la Autoridad Reguladora convocó durante el primer trimestre del 2015 a una ronda de foros y discusiones técnicas sobre los temas medulares en torno a la metodología que utiliza para fijar las tarifas de autobuses. En cada una de esas sesiones, la Defensoría participó activamente planteado sus criterios sobre cuáles reformas, desde la perspectiva de los derechos de las y los usuarios de los autobuses, este Órgano Defensor considera deben realizarse a la metodología que ARESEP utiliza para fijar las tarifas de buses. Algunos de esos criterios se resumen a continuación:

- Es deseable que la ARESEP utilice para el cálculo de las tarifas de autobús, los valores de mercado definidos por el Ministerio de Hacienda para los distintos tipos de autobús, así como la forma de depreciación de esas unidades que defina dicho Ministerio. No obstante, la Defensoría tiene algunas reservas sobre la posible afectación que ello pueda tener en la calidad del servicio de transporte público, particularmente si la Administración Tributaria define periodos de depreciación de la flota superiores a los 7 años que se utilizan actualmente, en la medida en que eventualmente ello se pueda convertir en un desestímulo para que los operadores inviertan en flota nueva. Esa situación tendría a la vez otras incidencias, como por ejemplo, un posible aumento en el nivel de contaminación del aire, así como otros efectos colaterales.

Ahora bien, considera esta Defensoría que ante ese inminente riesgo es necesario que tanto el Consejo de Transporte Público (CTP) como la propia Autoridad Reguladora tomen las medidas necesarias para fiscalizar adecuada y permanentemente la prestación del servicio, a partir de todos los instrumentos que les otorga el ordenamiento jurídico: verificación constante y permanente en el campo de las obligaciones de las empresas prestadoras del servicio en materia de condiciones de la flota, constitución del expediente administrativo de cada ruta para registrar y dar seguimiento a las denuncias y consecuencias de irregularidades en relación con las condiciones de la flota, definición de políticas públicas acertadas en relación con esas condiciones de la flota para el corto, mediano y largo plazo y la aplicación

5 Decreto N° 28833 y sus reformas
6 Oficio DE-2015-0652 del Director Ejecutivo del CTP

permanente de las evaluaciones anuales de la calidad del servicio, según lo ordena el decreto Nº 28833 Reglamento para la Evaluación de la Calidad del Servicio de Transporte Público, modalidad autobús.

- La Autoridad Reguladora informó que el Instituto Tecnológico Nacional está realizando un estudio sobre los coeficientes que actualmente utiliza el modelo tarifario. Al respecto, como ya lo había manifestado en otras ocasiones, la Defensoría consideró que, efectivamente, es de gran urgencia la evaluación técnica de los coeficientes que utiliza el modelo, con la finalidad de que éstos se ajusten no sólo en valor, sino en oportunidad según la realidad actual y futura del servicio de buses. Consecuentemente, la Defensoría quedó a la espera de que, una vez concluido ese estudio por parte del Instituto Tecnológico, tal y como lo ofreció la ARESEP, la Institución sea convocada para conocer los resultados obtenidos.
- En cuanto al tema de la demanda del servicio, en los talleres la discusión fue direccionada fundamentalmente al tema de la demanda de pasajeros que las distintas rutas de transporte público reportan a la ARESEP, especialmente cuando se trata de solicitar ajustes de tarifas, así como el procedimiento que utiliza actualmente la ARESEP para definir la demanda que utilizará en el cálculo tarifario. Sin embargo, en la práctica institucional, la Defensoría ha constatado que los esfuerzos del Consejo de Transporte Público y de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos están orientados principalmente a la implementación del pago electrónico, aspecto en el que la Defensoría coincide. Sin embargo, este proyecto de pago electrónico, en el mejor escenario, es de mediano plazo, pero en lo inmediato, es urgente resolver los problemas relativos a la información sobre la demanda del servicio, que se presentan hoy, antes de la puesta en marcha de ese proyecto.

En ese sentido, la Defensoría ha comprobado que la forma en que ARESEP obtiene los datos sobre los pasajeros transportados (demanda), los cuales utiliza para las fijaciones tarifarias, no necesariamente reflejan la realidad de la operación del servicio y, por ende, podría estarse subvalorando esa demanda con el consecuente perjuicio para los usuarios[7]. Esta validación consiste en a) los registros que constan en los expedientes de admisibilidad; b) las estadísticas de operación de los últimos doce meses anteriores a la solicitud de revisión tarifaria y c) los datos históricos reconocidos en la última fijación ordinaria de tarifas. Ninguno de estos mecanismos supera el inconveniente de que dependen de la información que brinden los operadores. Mientras tanto, es poco el esfuerzo que hace la ARESEP por obtener datos de demanda fidedignos (barras electrónicas o estudios de campo).

Estas deficiencias le han sido planteadas por la Defensoría a la ARESEP tanto en oposiciones a solicitudes de ajuste tarifario presentadas en audiencias públicas (6) como en las audiencias convocadas para analizar cambios en las metodologías tarifarias y en los foros y talleres organizados por el ente regulador durante el primer trimestre del 2015. La Defensoría está a la espera de los resultados de las más recientes intervenciones en la materia, incluyendo la relativa a la propuesta del Viceministerio de Transportes para un sistema de pago electrónico.

Propuesta para un sistema de pago electrónico.

En febrero 2015, se publicó en la página web del CTP una propuesta sobre la puesta en práctica de un sistema de pago electrónico para el transporte remunerado de personas modalidad autobús**.** La Defensoría analizó la propuesta desde la perspectiva de los mecanismos de control que se estarían estableciendo a partir de la puesta en marcha de este proyecto, en relación con el recaudo de la información que el sistema de pago electrónico generaría, la cual es vital para precisar esquemas operativos apegados a las necesidades reales de transportación de los usuarios de nuestro país, así como para fijar tarifas basadas en información más fidedigna que la que se utiliza actualmente, todo lo cual tendría un

7 Dado el modelo tarifario vigente, a menor número de pasajeros reportados por las empresas, mayor posibilidad de obtener un aumento en las tarifas.

impacto positivo en la calidad de vida de la mayoría de los habitantes, al mejor el acceso y la prestación del servicio de transporte público.

Asimismo, las observaciones de la Defensoría tuvieron como antecedente una investigación realizada en el año 2013, en relación con el uso de las barras electrónicas de los autobuses. A la luz de esa intervención, la Defensoría planteó que un sistema integrado que respete la Ley de la Persona Adulta Mayor y la Ley Nº 7600, debería ser más amigable con quienes utilizan los servicios. Integrar esto a las normas de control y regulación del transporte público, que bien se citan al inicio de la propuesta, podría minimizar la cantidad de denuncias por calidad de servicio, en término de condiciones de accesibilidad y maltrato a usuarios. Un sistema de pago electrónico eficiente puede evitar que se genere estrés a los choferes, principalmente, evitando atrasos en los recorridos y con ello evitar conflictos con los usuarios y limitaciones de acceso al servicio por parte de personas adultas mayores, generando mayor igualdad en el acceso al servicio de transporte público modalidad autobús para todas las personas.

A la luz de lo anterior, la Defensoría planteó que, desde la perspectiva del derecho de las personas usuarias del servicio de transporte público modalidad autobús, y el derecho que éstas tienen a pagar una tarifa técnicamente determinada y que refleje la calidad del servicio que reciben la ejecución de un proyecto como el que se sometió a consulta representaría un considerable progreso en relación con la situación actual. Esto por lo siguiente:

- Un sistema de pago electrónico adecuadamente diseñado puede permitir superar las deficiencias actuales en materia de contabilización de la demanda del servicio de transporte modalidad autobús y, consecuentemente, de los ingresos que perciben los empresarios de esta actividad.
- Mayor certeza en cuanto a la demanda del servicio redundará en un cálculo de tarifas mucho más apegado a la realidad que el que actualmente realiza la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.
- Un sistema de pago electrónico que sea aplicado a la totalidad de las rutas de transporte remunerado de personas y que sea georreferenciado puede permitir a la Administración una monitorización de la prestación del servicio en tiempo real, sin que para ello requiera desplegar muchos oficiales de la Policía de Tránsito. Esa información en tiempo real permitiría una mejor valoración de los esquemas operativos así como una verificación constante del cumplimiento de muchas de las obligaciones contractuales de los operadores de este servicio de transporte.

La Defensoría se encuentra a la espera de que las autoridades responsables anuncien cuál será la ruta crítica para avanzar hacia el sistema de pago electrónico y estará atenta a intervenir de nuevo cuando ello se requiera.

El borrador de proyecto de ley para regular la Radiodifusión propuesto por el MICITT.

La Defensoría recibió una invitación por parte del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones para participar en un taller para el sector social, en el marco del proceso de elaboración de un texto base para la generación de nueva regulación para la radiodifusión sonora y televisiva de libre acceso. Al respecto, la Defensoría consideró positivo que iniciara una discusión que ha sido postergada por décadas. Las carencias y falencias de la Ley de radio, N° 1758, vigente desde 1954, hoy son inaceptables a la luz de las obligaciones que el estado costarricense tiene como signatario de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con la protección, promoción y garantía del derecho humano a la libertad de expresión. Por su obsolescencia, sus vacíos y excesos regulatorios, la Ley de Radio vigente es incapaz de tutelar el derecho que tienen las y los habitantes a contar con igualdad de oportunidades para recibir, buscar e impartir información por cualquier medio de comunicación sin discriminación.

La Defensoría lo advirtió a la Asamblea Legislativa durante el proceso de discusión de la Ley General de Telecomunicaciones; por su parte la Contraloría General de la República lo advirtió severamente al Poder

Ejecutivo en el año 2013. La Defensoría considera que en este momento, el país parece ser consciente de que es necesaria la aprobación de nueva legislación que abarque, entre otros elementos:

- Garantías a la libertad de expresión según los estándares interamericanos, y en consonancia con las obligaciones de derechos humanos del Estado costarricense.
- Disposiciones sobre la administración y aprovechamiento de las frecuencias del espectro radioeléctrico para la radiodifusión.
- Criterios para evitar o contrarrestar la concentración de medios y asegurar una pluralidad de medios de comunicación independientes.
- Reglas para cobro racional y adecuado de un canon por uso del espectro para radiodifusión que supere los montos ridículos que contempla la actual Ley de Radio.
- Definición de las diferentes competencias de los entes estatales para la fiscalización y regulación de la radiodifusión en el país.

Al respecto, la Defensoría considera que el país no debe apostar a aprobar un cuerpo regulatorio que simplemente desarrolle esos contenidos. Sino que, a la luz de las obligaciones y compromisos adquiridos por: el país en materia de Derecho Internacional de los Derechos Humanos, la nueva legislación sobre radiodifusión debe tener como objetivo primordial garantizar el Derecho a la Libertad de Expresión. La normativa que el país apruebe en materia de radiodifusión debe garantizar el efectivo ejercicio de la libertad de expresión sin discriminación ni exclusión, a la luz del artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos y de la jurisprudencia interamericana en la materia.

Por ello, la Defensoría analizó el borrador remitido por el MICITT a la luz de la doctrina y jurisprudencia generada por los órganos del Sistema Interamericano en materia de libertad de expresión y regulación de la radiodifusión, en particular, utilizando los estándares planteados por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su documento "Estándares de libertad de expresión para una radiodifusión libre e incluyentes", cuyo análisis es referencia necesaria para el diseño de un marco regulatorio para la radiodifusión, que sea plenamente garante del derecho humano a la libertad de expresión.

A la luz de estos estándares, la Defensoría consideró que era necesario hacer importantes mejoras a la propuesta dirigidas a que el país tenga una legislación moderna y conteste con la doctrina y jurisprudencia internacional de los derechos humanos y los compromisos del país en materia de protección, garantía y promoción de la libertad de expresión[8].

Asimismo, la Defensoría consideró oportuno plantearle al MICITT sus preocupaciones en relación con dos cuestiones medulares que requieren de una atención inmediata, precisamente porque representan el futuro de la radiodifusión y del efectivo ejercicio de la libertad de expresión en el país: la actual situación del espectro radioeléctrico y, muy estrechamente relacionada, la transición digital prevista para el año 2017.

En relación con el espectro, preocupa profundamente a la Defensoría el estado actual de la ocupación del espectro radioeléctrico. Se conocen los resultados de los estudios realizados, hace tan solo un año, por la Superintendencia de Telecomunicaciones en cuanto a los incumplimientos de diversos ocupantes del espectro radioeléctrico en cuanto a cobertura, cumplimiento de obligaciones y hasta subutilización del espectro radioeléctrico tanto en las frecuencias de radio como las de televisión.

Por otro lado, y en relación con la transición digital prevista para el año 2017, la Defensoría se preguntaba si, a la luz de las preocupaciones planteadas, el país estará en el 2017 listo para dar ese paso y cuál podría llegar a ser el impacto de la transición. Esto no se refiere únicamente al orden en la ocupación

8 Oficio DH-DAEC-096-2015.

del espectro, sino también a si el país podrá, para ese momento, generar las condiciones necesarias para que todas las personas, sin exclusión de ninguna naturaleza, puedan accesar a la televisión digital libre. Quizás sea necesario repensar esa fecha y, más bien, pensar en que la aprobación de la nueva legislación sobre Radiodifusión debería ser un requisito sine qua non, para dar el paso hacia la televisión digital y aprovechar la coyuntura para dotar de rango legal a las disposiciones que regirán ese proceso de transición, en apego a los "Estándares de libertad de expresión para una radiodifusión libre e incluyente" que la Defensoría utilizó para evaluar la propuesta del MICITT.

H Dirección de Niñez y Adolescencia

El Comité de los Derechos del Niño, en la Observación General N° 2, sobre "El papel de las Instituciones Nacionales Independientes de Derechos Humanos en la Promoción y Protección de los Derechos del Niño", reconoció que: *"Las instituciones nacionales independientes de derechos humanos representan un importante mecanismo para promover y asegurar la aplicación de la Convención, y el Comité de los Derechos del Niño considera que el establecimiento de tales órganos forma parte del compromiso asumido por los Estados Partes al ratificar la Convención de garantizar su aplicación y promover la realización universal de los derechos del niño."*

En ese sentido, dicha Observación señala que las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos deben llevar a cabo investigaciones sobre cualquier situación de violación de los derechos del niño; además de preparar y publicar opiniones, recomendaciones e informes, ya sea a petición de las autoridades nacionales o internacionales de derechos humanos; mantener en examen la adecuación y eficacia de la ley y la práctica en relación con la protección de los derechos del niño; promover la armonización de la legislación, los reglamentos y las prácticas nacionales con la Convención sobre los Derechos del Niño, sus Protocolos Facultativos y demás instrumentos internacionales de derechos humanos relacionados con los derechos del niño y fomentar su aplicación efectiva, en particular brindando asesoramiento a los órganos públicos y privados sobre la interpretación y aplicación de la Convención.

De manera que las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos deben exigir que una consideración primordial a que se atenderá en todas las medidas concernientes a los niños sea el interés superior del niño; y velar por que los niños, niñas y adolescentes puedan expresar su opinión y ser oídos en los asuntos que conciernen a sus derechos humanos y en la definición de las cuestiones relacionadas con sus derechos.

Agrega el Comité que una función primordial debe ser la de fomentar la comprensión y la toma de conciencia de la importancia de los derechos del niño y, con este fin, trabajar en estrecha colaboración con los medios informativos y emprender o patrocinar investigaciones y actividades educativas en la materia.

El seguimiento al cumplimiento del Código de la Niñez y la Adolescencia. En 1998 entró en vigencia el Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA), herramienta jurídica que operacionalizó los derechos que contiene la Convención sobre los Derechos del Niño.

Es a partir de ese marco jurídico, que la Defensoría de los Habitantes estableció un mecanismo que hace del CNA un instrumento práctico y transformador para su aplicación y exigibilidad[1], mediante la implementación de un *"Modelo de Seguimiento al Cumplimiento del Código de la Niñez y la Adolescencia"* que articula cuatro componentes:

1. Foro Permanente de Seguimiento al Cumplimiento del CNA

Es un espacio permanente, abierto y participativo, integrado por las instituciones con responsabilidades específicas en la protección de la niñez y la adolescencia. También integran el Foro organizaciones no gubernamentales comprometidas con el proceso de seguimiento a la aplicación del CNA.[2]

2. Mapeo de Responsabilidades

Para identificar las obligaciones que delimita el CNA a la familia, a la comunidad, al Estado y a sus instituciones, se diseña un *"Mapeo de Responsabilidades";* que contiene una tipología de los Derechos Humanos de la niñez y la adolescencia teniendo como eje central el interés superior de las personas menores de edad desde el ámbito Psicológico, Social y Jurídico. Para tales efectos, los derechos de la niñez y la adolescencia se aglutinan dentro de los siguientes ejes temáticos:

a. Desarrollo Humano: abarca derechos y necesidades relacionadas con la sobrevivencia (salud) y el crecimiento intelectual (educación, juego, recreación, esparcimiento).

b. Defensa y Protección: comprende derechos que se dirigen hacia la protección de la niñez y la adolescencia ante situaciones y condiciones de vulneración, por ser víctima de abuso intencional o negligente, en cualesquiera de sus formas[3], explotación sexual, laboral, trata, conflicto con la ley, entre otros. Además, abarca derechos relacionados con la reparación y recuperación de los derechos conculcados.

c. Niñez y adolescencia en la vida familiar: Por tratarse de personas en proceso de desarrollo, dependen de su madre, padre o persona adulta responsable que le garantice su bienestar, seguridad, crecimiento, formación y desarrollo pleno e integral en el seno de una familia. Los derechos de este componente se dividen en dos: niños y niñas en la familia y, niños y niñas separadas de la familia.

d. Niñez y adolescencia en la comunidad: comprende derechos relacionados con la vida en comunidad y la responsabilidad del Estado.

e. Niñez y adolescencia como sujetos sociales: integra derechos relativos a la nacionalidad, a la seguridad y bienestar social y a la participación.

El Mapeo es una herramienta que permite identificar la aplicación efectiva del CNA por parte de las instituciones y así determinar el estado de situación de los derechos de la niñez y la adolescencia.

---

1 En observancia con el artículo 7 del CNA que obliga a *"... Las instituciones integrantes del Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia [...] garantizarán el respeto por el interés superior de estas personas en toda decisión pública y privada. La Defensoría de los Habitantes de la República velará por el cumplimiento efectivo de estas obligaciones*".

2 Estas instituciones y organizaciones son: Ministerio de Cultura y Juventud; Ministerio de Educación Pública; Ministerio de Gobernación/ Dirección General de Migración y Extranjería / DINADECO; Ministerio de Justicia y Paz / Programa Penal Juvenil; Ministerio de Salud; Ministerio de Trabajo y Seguridad Social / OATIA; Caja Costarricense de Seguro Social; Consejo Nacional de Nacional de Rehabilitación y Educación Especial (CNREE); Instituto Mixto de Ayuda Social; Instituto Nacional de Aprendizaje; Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU); Patronato Nacional de la Infancia; Instituto de Estudios Interdisciplinarios Niñez y Adolescencia (INEINA); Universidad Nacional; Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia / Secretaría Técnica; Defensa de los Niños Internacional (DNI-Costa Rica); Fundación PANIAMOR; Visión Mundial; Asociación de Consultores y Asesores Internacional (ACAI-ACNUR); UNICEF-CR.

3 Abuso físico, sexual, emocional.

3. Sistema de Indicadores del Código de la Niñez y la Adolescencia

En el año 2000 la Defensoría con la colaboración del entonces Instituto del Niño[4] de la Universidad Nacional diseñaron indicadores para cada artículo del CNA que permita su medición. En ese proceso participaron las instituciones que integran el Foro de Seguimiento al CNA y se comprometieron a incorporarlos en sus sistemas de información institucional. Cada año se elaboran Informes Anuales de Cumplimiento del CNA –rendición de cuentas- por parte de las instituciones, los que se remiten a la Defensoría de los Habitantes para su correspondiente análisis.

Después de 14 años de operar con ese conjunto de indicadores del CNA, la Defensoría de los Habitantes considera importante examinarlo y depurarlo. Proceso que se realiza con la participación y compromiso de las instituciones competentes, así como con la cooperación y asistencia técnica del INEINA[5] y de UNICEF-CR. Para el 2014 las instituciones se apoyaron en este instrumento para presentar el informe anual de cumplimiento.

El Sistema de Indicadores del CNA pretende: 1) Medir la aplicación del CNA en general, así como en el nivel institucional. 2) Incorporar en el sistema de información de las instituciones, indicadores que permitan revisar y analizar el quehacer institucional así como contribuir en la toma de decisiones. 3) Constituir una guía para que las instituciones revisen su gestión anual y rindan cuentas anualmente sobre el cumplimiento del CNA y que se remite a la Defensoría de los Habitantes.

4. Informes Anuales de Cumplimiento del Código de la Niñez y la Adolescencia

La Defensoría elabora anualmente un informe de cumplimiento del CNA, lo que permite determinar el estado de situación de los derechos de la niñez y la adolescencia, desde el Sistema Nacional de Protección. Los informes se estructuran para que se pueda determinar el nivel de avance en el cumplimiento del CNA, las limitaciones que enfrentan las instituciones para atender sus responsabilidades, así como las respectivas recomendaciones que realizan sobre el proceso.

En correspondencia con esa responsabilidad, la Defensoría a partir del recibo de los Informes Anuales de Cumplimiento de CNA[6] que deben presentar las instituciones, se abocará a su respectivo estudio, para presentar posteriormente el Informe Final sobre el Estado de Situación de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia, correspondiente al período 2014.

Derecho a la Educación

• Acciones que tienen como fin la Retención Estudiantil

Con el fin de garantizar el Derecho a la educación universal y de calidad, el Estado ha contemplado como uno de sus objetivos principales la reducción de la deserción[7] y dar soluciones integrales a la repitencia estudiantil, a través de programas como FONABE, AVANCEMOS y modificaciones al currículo y al sistema. Con las "Normas reguladoras de la promoción y repitencia dentro del sistema educativo público costarricense" (Decreto 34886-MEP[8]), se trató que las y los estudiantes de secundaria que reprobaban

4 Actualmente se conoce como Instituto de Estudios Interdisciplinarios Niñez y Adolescencia.
5 Instituto de Estudios Interdisciplinarios de la Niñez y la Adolescencia de la Universidad Nacional.
6 Fecha límite establecida a las instituciones públicas para la entrega: 30 de marzo del 2015
7 La Deserción para el 2014 decreció en 1.2 lo cual coloca a nuestro país en un 8.2% de deserción en secundaria, ver en http://www.mep.go.cr/noticias/mas-estudiantes-secundaria-permanecieron-aulas-durante-2014
8 Publicado en la Gaceta 226 – Viernes 21 de noviembre de 2008.

una o más asignaturas, solo repetirían esas y no todas aquellas otras que ya habían aprobado y se les da la posibilidad de adelantar materias de niveles superiores.

No obstante, con respecto a este último punto, preexisten situaciones que la Defensoría de los Habitantes ha recomendado revisar, no sólo para que permanezcan en las aulas, sino que continúen con su proceso educativo con éxito. En ese sentido, se ha recomendado desde ya casi dos años que el Ministerio de Educación Pública (MEP) debe contar con una evaluación de resultados sistemática y continua que permita medir la efectividad de la reforma y tomar acciones concretas para mejorar o flexibilizar el sistema de promoción y repitencia; sin embargo, estas medidas aún no se han cumplido, y ello ha impactado directamente en las y los estudiantes que no logran avanzar en su proceso educativo[9].

- **Reformas Urgentes en el Régimen Disciplinario del Ministerio de Educación Pública**

La protección del derecho a la justicia administrativa para garantizar una educación de calidad, ha llevado a esta Defensoría a denunciar, de manera reiterada en los Informes Anuales de Labores, el poco impacto de la respuesta estatal en materia disciplinaria. Las personas menores de edad en los procesos no encuentran el resarcimiento oportuno y efectivo a su derecho violentado a través de la denuncia.

Esta Defensoría ha advertido sobre el proceso disciplinario, su duración, sus etapas. La Defensoría ha dejado latente ante cada administración[10] su preocupación acerca de la forma en que se tramitan las denuncias en el Departamento de Régimen Disciplinario del MEP y sobre los procedimientos disciplinarios iniciados en contra de personas docentes o administrativas por presuntas acciones u omisiones que violentan derechos e intereses de los educandos (agresiones físicas, sexuales y psicológicas contra estudiantes, descuido hacia las responsabilidades profesionales, mal manejo de fondos, ausentismo, ebriedad, entre otros) y que, también en no pocas ocasiones, conducen a la impunidad.

Se puede afirmar que las potestades disciplinarias que ostenta el MEP, en su condición de patrono, se constituye un medio para garantizar que solamente el personal docente y administrativo más idóneo, en términos éticos y profesionales, se mantenga al servicio de la institución y a cargo de la educación de los miles de niños, niñas y adolescentes que asisten a diario a alguno de los centros educativos oficiales. Lo anterior en consonancia con lo dispuesto en el artículo 53 del Estatuto de Servicio Civil, que establece corno uno de los fines de la carrera docente *"Exigir del servidor docente, la necesaria solvencia moral, y profesional, que garantice el cumplimiento de su elevada misión".*

Se han señalado como elementos que inciden en el hecho de que muchos de los procedimientos disciplinarios se desvíen de su razón fundamental de ser, el uso desproporcionado de la figura de falta de mérito y de la prescripción para declarar el archivo de las causas, la extrema lentitud con que se lleva a cabo la instrucción de los asuntos, la limitada posibilidad de participación de las y los educandos, las situaciones de revictimización a las que se somete a las personas menores de edad por los métodos de entrevista, como por las condiciones del espacio físico donde se conducen las entrevistas o las audiencias orales, entre otros.

Preocupa la resistencia de incorporar el enfoque y principios derivados de la CDN y del Código de Niñez y Adolescencia en los procedimientos disciplinarios y, particularmente, la de reconocer la condición jurídica y social de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos. Las denuncias no pasan de ser más que un mecanismo de regulación de la relación laboral o estatutaria entre la o el funcionario y el Estado, dejando en un segundo plano, la garantía de la vigencia de los derechos de las y los estudiantes en sus relaciones con las y los docentes. Esto se constituye en un obstáculo para orientar las acciones

9 Recomendaciones emitidas el 25 de noviembre de 2013, mediante oficio N° 15052-2013-DHR del expediente 117795-2013-SI.
10 Mediante oficio DH-0413-2014, del 30 de junio de 2014, se denuncia y se solicita adoptar acciones en esta materia.

y actuaciones de los procedimientos disciplinarios hacia la garantía del interés superior de las personas menores de edad.

- **Fortalecimiento de la Fiscalización de la Educación Privada**

La Defensoría, desde 1993, ha señalado la necesidad de aprobar una ley que regule el servicio educativo privado y que garantice la protección de los niños, niñas y adolescentes usuarios de éste[11], pues el Reglamento existente (Reglamento sobre Centros Docentes Privados, N° 24017-MEP) establece las limitadas potestades de inspección a cargo del Departamento de Centros Privados del MEP, por lo que su incidencia también se torna limitada.

La Defensoría instó al MEP a fortalecer la fiscalización de los centros docentes privados[12] y se conoce que el MEP trabaja en una reforma del Decreto N° 24017, que garantice la efectiva inspección estatal de la oferta educativa privada[13].

- **Necesidad de mejora en la dotación de subsidios educativos**

La Defensoría ha venido dando cuenta en sus Informes de Labores (2012-2013/2013-2014) de las debilidades detectadas en el funcionamiento del Fondo Nacional de Becas (FONABE), debido a la reiteración de las denuncias recibidas, que corresponden a disconformidades manifestadas por las personas usuarias de ese Fondo y que se refieren a debilidades en la comunicación institucional hacia sus beneficiarios, atrasos en los depósitos, problemas de coordinación interinstitucional, citas para la entrega de formularios, entre otros.

Esta situación redunda en un perjuicio directo para los niños, niñas y adolescentes en situación de pobreza o vulnerabilidad educativa que requieren el auxilio del Estado para hacer efectivo su derecho a la educación, lo que obliga a FONABE a ejecutar su función de manera ágil y oportuna en beneficio de la población meta.

No obstante lo anterior, y ante los cuestionamientos de distintos sectores en relación con el FONABE y por esta Defensoría, la Administración, liderada por el despacho de la Ministra de Educación, conformó una Comisión de Alto Nivel en la que participó el MEP, el IMAS, la Junta Directiva del FONABE y la Defensoría de los Habitantes en calidad de observadora.

Dicha Comisión definió como objetivo analizar los desafíos del Fondo así como señalar las áreas críticas que permitieran el mejoramiento sustancial del proceso de asignación de becas. Se establecieron además siete temas, que a criterio de dicha Comisión son de vital importancia para el pago oportuno de las becas y son los siguientes: Sistema de Selección de Beneficiarios, actores en centros educativos, simplificación de trámites, sistema informático, integración de nuevas poblaciones, medios de pago y normativa. Con el fin de analizar cada uno de esos temas se nombraron varias subcomisiones que emitieron recomendaciones que fueron puestas en conocimiento de las autoridades de la Junta Directiva de FONABE, quienes, tal y como lo señaló la Comisión, en última instancia conforman el órgano político encargado de girar las directrices correspondientes para la correcta aplicación de las mismas.

---

11 La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, mediante voto número 3550-92 de las dieciséis horas del 24 de noviembre de 1992, declaró con lugar las acciones de inconstitucionalidad interpuestas por la Asociación Nacional de Educación Católica (ANADEC) y la Asociación de Centros Educativos Privados (ACEP) y, dejó establecido que *"mientras no se promulguen otras normas legales y reglamentarias, acordes con lo dispuesto y considerado en esta sentencia, la inspección de los establecimientos privados de enseñanza se hará por el Poder Ejecutivo, de conformidad con los principios consagrados en los artículos 79, 80 y 28 de la Constitución Política y las normas legales aplicables."*

12 Mediante oficio DH-DNA-0025-15, del 15 de enero del 2015, se solicitó información y acciones para garantizar la fiscalización de la educación privada.

13 Se recibe como respuesta el oficio N° DVM-AC-107-02-15 emitido por la señora Ministra de Educación Pública.

Sobre este aspecto, si bien no se tiene informe del nivel de adopción y puesta en práctica de las recomendaciones y señalamientos de la Comisión por parte de la Junta Directiva, esta Defensoría tuvo conocimiento del depósito oportuno de las becas a los beneficiarios al inicio del curso lectivo 2015 (prórroga automática).

No obstante lo anterior, a las disconformidades con el funcionamiento de FONABE, que se han señalado en los últimos años, se suma la insatisfacción de los órganos auxiliares de dicho Fondo, entiéndase comités de becas, conformados en su mayoría por docentes de los diferentes centros educativos, que sin estricto apego a la normativa vigente se les ha encomendado la labor de enlace entre FONABE y los beneficiarios, mediante la labor de trámite de becas nuevas y la continuidad de las existentes, siendo que esta Defensoría observa un incremento en las quejas por la inexistencia de citas para la tramitación de nuevos formularios, espacios que se solicitan a inicios de este año 2015 y que se le asigna cita para el año 2016[14]. Esta situación fue puesta en conocimiento de la Junta Directiva por una de sus integrantes, asimismo, esta Defensoría como parte del trámite ordinario de la casuística[15] solicitó un informe al Fondo en relación con esta problemática y se está a la espera de la respuesta y resolución que a este asunto pueda dar la institución.

Derecho a la Protección Especial por parte del Estado

El Rol del Patronato Nacional de la Infancia (PANI). El PANI tiene una función[16] que ninguna otra institución del Estado costarricense puede arrogarse o sustituir y, por ende, tampoco podría declinar o delegar; esto es, que en el marco de sus competencias constitucionales y legales en materia de niñez y adolescencia, le corresponde adoptar todas las medidas necesarias para proteger la integridad física, mental, sexual y emocional de las personas menores de edad, procurando la primacía de su interés superior.

A partir de ese mandato, para la Defensoría es importante dar cuenta en sus Informes Anuales de Labores, sobre la gestión que realiza el PANI para proteger a la niñez y la adolescencia del país cuyos derechos son violentados por parte de sus progenitores o personas responsables.

En seguimiento a las acciones que se emprenden para proteger a la niñez y adolescencia, se conoce que el PANI impulsa procesos en materia de prevención y atención, de manera particular en el tema de "Negligencia", así como de "Violencia". Algunos de esos procesos se mencionan a continuación:

a. Detección temprana de factores de riesgo, mediante la cooperación y coordinación con establecimientos de salud y centros educativos.

b. Capacitación y formación a las familias para reforzar vínculos, en los que se privilegia la permanencia de los niños y niñas con la familia a través del fortalecimiento de la Academia de Crianza, con la creación de 6 Centros Comunitarios para educar a la familia.

c. Impulsar un Observatorio de la Niñez y la Adolescencia, para disponer de datos sobre la situación de la niñez y la adolescencia en el nivel nacional, regional y local. También de la población menor de edad que se atiende en otras instituciones, servicios y programas. Comprende actividades de reco-

14 SI 180108-2015, 180115-2015 y 180625-2015.
15 Oficio 02588-2015-DHR-DNA.
16 Artículo 55 de la Constitución Política, Ley Orgánica de PANI, Código de la Niñez y la Adolescencia y Resoluciones de la Sala Constitucional (Nº 013583-2007 entre otras).

lección, procesamiento, análisis, publicación y diseminación de datos. El Observatorio se integra con la plataforma INFOPANI.

d. Promover campañas permanentes para prevenir y educar en Negligencia y la Violencia de niños, niñas y adolescentes.

La Defensoría de los Habitantes mantendrá su interés en conocer progresivamente el avance de estos procesos para determinar el impacto o incidencia en la garantía de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

Protección Especial y Salud Mental. El artículo 24 de la CDN establece que las y los niños tienen derecho a disfrutar del más alto nivel posible de salud. Por su parte, la salud mental es definida por la Organización Mundial de la Salud como "*un estado de completo bienestar físico, mental y social, donde se amplían las dimensiones, incorporando a ese bienestar emocional y psicológico en la que cada persona se da cuenta de su propio potencial de hacer uso de habilidades emocionales y cognitivas (conocimiento), funciones sociales y de responder a las demandas ordinarias de la vida cotidiana".*

Bajo estas condiciones la Dirección de Niñez y Adolescencia de la Defensoría aborda el tema de la salud mental en personas menores de edad mediante dos modalidades, la primera de ellas responde a la supervisión que por mandato de la Sala Constitucional la Defensoría debió ejercer, con el propósito de garantizar el cumplimiento de la Resolución N° 2014-019998, en la que se indica: *…" se ordena a Ana Teresa León Sáenz en su calidad de Presidenta Ejecutiva del Patronato Nacional de la Infancia o a quien en su lugar ocupe el cargo, coordinar con las autoridades respectivas y ejecutar las acciones dentro del ámbito de sus competencias, para que el menor WFC sea ubicado en un albergue u hogar que cumpla con las características señaladas por la Dra. Gloria Chacón Gordon en calidad de jefe del Servicio de Psiquiatría Infanto-Juvenil del Hospital Nacional Psiquiátrico. De igual forma se deberá acatar de forma inmediata las recomendaciones enumeradas por la especialista, lo anterior para garantizarle al menor el disfrute a la vida digna, que contemple su pleno desarrollo social, físico y psicológico"…*

En apego a la resolución anteriormente citada, la Dirección de Niñez y Adolescencia dio seguimiento y acompañamiento al proceso de coordinación entre el Hospital Nacional Psiquiátrico y el PANI y que produjo los resultados esperados, culminando con el traslado de la persona menor de edad a una alternativa de protección que se ajusta a su condición y que responde a los requerimientos señalados por el personal médico del Hospital. Asimismo, debido a que se identificó la existencia de otro caso con características muy similares, el proceso de coordinación para su egreso se realizó de manera conjunta, siendo que se logró dar respuesta a dos personas menores de edad que permanecieron institucionalizados en el Hospital Nacional Psiquiátrico por estancias prolongadas, y que no responden a criterios médicos sino más bien a la escasa capacidad de respuesta por parte del sistema que debe protegerlos y garantizar el pleno disfrute de sus derechos, en un ambiente adecuado que les contenga y les brinde oportunidades de desarrollo.

Cabe destacar que una persona menor de edad que además padece trastornos psiquiátricos y que es separada de su familia, presenta una mayor vulnerabilidad, lo cual obliga a las autoridades a responder sin demora a sus necesidades, responsabilidad que no se limita a las competencias del PANI y más bien trasciende a las autoridades de salud haciendo necesario el fortalecimiento de la red comunitaria en Psiquiatría infantil y adolescente.

La segunda modalidad de intervención se realiza mediante una investigación de oficio inter-Áreas que pretende dar cuenta de las condiciones en que las y los usuarios reciben atención hospitalaria con especialidad psiquiátrica, siendo que la Dirección de Niñez y Adolescencia se concentrará en la población menor de edad que ingresa al Hospital Nacional Psiquiátrico, sin embargo, dicha investigación se encuentra en desarrollo.

Derecho a la Salud de las personas menores de edad

El Estado Costarricense mantiene su incumplimiento del derecho al aseguramiento de las personas menores de edad. La salud es un elemento indispensable para el disfrute de una vida digna y de calidad. Por tal razón se reconoce como un derecho humano, tanto a partir de la relación de los artículos 21 y 50 de nuestra Constitución Política, como en diversos instrumentos internacionales.[17]

El Estado debe proveer los servicios necesarios para garantizarla y el habitante facultado para exigir frente a aquel, su plena satisfacción. En este sentido, la Ley General de Salud, N° 5395, establece en su artículo 1° que "La salud de la población es un bien de interés público tutelado por el Estado." Asimismo, el artículo 3° dispone que "Todo habitante tiene derecho a las prestaciones de salud, en la forma que las leyes y reglamentos especiales determinen y el deber de proveer a la conservación de su salud y de concurrir al mantenimiento de la de su familia y la de la comunidad."

Los seguros sociales se han constituido en el mecanismo idóneo y más utilizado por los Estados para garantizar el acceso a los servicios salud y procurar el mantenimiento de un nivel de vida lo más adecuado posible a toda la población, en condiciones de igualdad, según los términos y condiciones que las leyes prescriban.

Aunque se trata de un medio para la garantía del derecho a la salud y otros beneficios asociados y complementarios, también se trata de un derecho fundamental y humano autónomo, recogido en el artículo 73 de la Carta Magna, que lo concibe como un sistema solidario con aportes a cargo del Estado, trabajadores y patronos, diseñado para proteger a la población ante eventualidades como enfermedad, invalidez, maternidad, vejez, muerte, entre otros y cuya administración está a cargo de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS).

En el caso de las personas menores de edad, el derecho a la salud se reconoce expresamente en el artículo 24 de la CDN, que señala: "Los Estados Partes reconocen el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud. Los Estados Partes se esforzarán por asegurar que ningún niño sea privado de su derecho al disfrute de esos servicios sanitarios". En Costa Rica, tal reconocimiento se concretó en el CNA que dedicó el capítulo IV íntegro a su desarrollo. De manera específica el numeral 42 del Código establece que "Las personas menores de edad tendrán derecho a la seguridad social." Y con la finalidad de que cubra a la totalidad de esta población, acto seguido dispone que: "Cuando no las cobijen otros regímenes, disfrutarán de este derecho por cuenta del Estado. Para ello la Caja Costarricense de Seguro Social adoptará las medidas respectivas".

A pesar del reconocimiento expreso y formal del derecho al aseguramiento, el tema no ha estado exento de dificultades en su aplicación práctica, fundamentalmente por razones atribuibles al propio Sistema de Seguridad Social. Por un lado existen disposiciones internas de la CCSS que contravienen la normativa internacional y nacional vigentes en materia de niñez y adolescencia en torno al derecho al aseguramiento -limitando o condicionando ilegítimamente su pleno disfrute-, y por otro, persisten interpretaciones restrictivas de la normativa atinente por parte de algunos sectores y funcionarios/as de la institución que, bajo excusa y pretexto de la defensa del patrimonio institucional, se resisten a reconocer el derecho de las personas menores de edad a un trato preferente y diferenciado, al amparo del principio del Interés Superior.

17 Arts. 22 y 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 9 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales, Culturales; 10 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, entre otros.

Ya en su Informe Anual de Labores 2008-2009, esta Defensoría hizo un llamado de atención a las autoridades de la CCSS por estos motivos y recomendó a la Presidencia Ejecutiva y Gerencia Médica lo siguiente:

> *"1. Que la Caja Costarricense de Seguro Social de conformidad con lo dispuesto en el Código de la Niñez y la Adolescencia, proceda a la reforma del Artículo 46, De la Atención a los Menores de Edad del "Manual de Procedimientos de las Unidades de Afiliación y Validación de Derechos", así como el Artículo 5, De las Exclusiones del "Instructivo para la Calificación y la Afiliación de Asegurados por el Estado", debido a que la norma que se debe aplicar es la que resulte más favorable para esa población. (…)".*

En acato de las recomendaciones emitidas, la Presidencia Ejecutiva de la institución instruyó a la Gerencia de la División Administrativa:

> *"(…)*
>
> *b. Confeccionar y remitir a este despacho en el plazo máximo de un mes, un proyecto de reforma al Manual de Procedimientos de las Unidades de Afiliación y Validación de Derechos así como al Instructivo para la Calificación y Afiliación de Asegurados por el Estado, de tal manera que se complete el acceso al seguro por cuenta del Estado a toda persona menor de edad nacional o extranjera."*

El tema nuevamente ha adquirido vigencia a raíz de una serie de quejas que se han presentado ante la Defensoría de los Habitantes en el último año, en los que se denuncia la negativa de distintas dependencias de la CCSS para tramitar el Seguro de Salud en alguna de sus modalidades a favor de niños, niñas y adolescentes[18].

Las denuncias refieren situaciones diversas. Personas menores de edad a quienes se niega el Seguro por el Estado por ser hijos de extranjeros migrantes no asegurados; casos en los que las autoridades competentes aducen imposibilidad de tramitar el seguro por no haber sido gestionado por el obligado directo; situaciones en los que habiendo gozado anteriormente del seguro bajo la modalidad de "*Asegurado Familiar*" o "*Asegurado Voluntario*", el derechohabiente ve suspendido su seguro al sobrevenir un cambio de circunstancias familiares o económicas y como consecuencia el obligado directo ve mermada su capacidad contributiva y adquiere la condición de morosidad ante la Caja, entre otras. Cabe destacar que uno de los casos fue planteado por el Servicio de Trabajo Social del Hospital Nacional de Niños "Dr. Carlos Sáenz Herrera".

Si bien no es posible afirmar que se trate de un problema generalizado, preocupa sobremanera algunas explicaciones brindadas por las autoridades competentes de la CCSS para justificar la negativa de tramitar y reconocer el seguro de salud. Por otra parte, aunque en la mayoría de los casos los centros de salud han brindado la atención en salud de urgencia que las personas menores de edad han requerido, no sucede igual con los casos que demandan tratamientos sistemáticos o de largo plazo.

Uno de los casos se relaciona con un bebé recién nacido, cuya madre es una persona adolescente. De acuerdo con el informe rendido por las autoridades de la CCSS, la imposibilidad de otorgar el seguro al niño radicó en que la gestión no fue realizada por el obligado directo -entiéndase el padre de la persona menor de edad-, sino por su abuelo materno, quien además presentó su solicitud verbalmente y no por escrito. En el caso concreto se aclaró que el padre del niño no se hacía responsable de las necesidades del bebé y más bien era el abuelo y padre la adolescente madre, de quién dependían en los aspectos económicos, de vivienda y de cuido.

---

18 En la Dirección de Niñez y Adolescencia se tramitan los expedientes N° 161182-2014-SI, 163695-2014-SI, 166021-2014-SI, 167663-2014-SI, 176036-2014-SI y 176391-2014-SI.

En el caso planteado por el Hospital Nacional de Niños se denuncia la aparente negativa del Hospital Calderón Guardia para atender a una adolescente extranjera que padece Hepatitis B y que no ha sido tratada por no estar asegurada. Se tramitó otro caso similar que involucra al Hospital de Liberia, al que se presentó una adolescente de 14 años junto con su madre -ambas extranjeras migrantes-, a raíz del crecimiento anómalo que presentaba la adolescente en su cuello. Luego de las valoraciones y practicarle varios exámenes médicos le diagnosticaron cáncer. El médico tratante refirió a la adolescente al Hospital México para que recibiera el tratamiento pertinente. De acuerdo con la denuncia planteada por la madre, la referencia fue suspendida por autoridades superiores de ese centro de salud bajo el argumento de que la adolescente carecía de un seguro de salud.

En otro, el Área de Salud correspondiente, rechazó el trámite de aseguramiento de un niño nacido en Costa Rica por cuanto su madre es una extranjera indocumentada y su padre mantiene una deuda pendiente con la Caja, circunstancias que según dicha dependencia se constituyen en un impedimento para que su hijo pueda gozar de un Seguro de Salud con cargo al Estado. En el informe presentado por las autoridades de esa Área de Salud, se afirma abiertamente que"*…la Caja Costarricense de Seguro Social no otorga el aseguramiento a las personas indocumentadas*" –entiéndase incluidos a niños, niñas y adolescentes-, fundamentando tal proceder en directrices y lineamientos internos de la institución, en ese sentido y en normas contenidas en la Ley General de Migración y Extranjería, que aplica a personas adultas exclusivamente. En su denuncia, el padre del niño afirma encontrarse en una situación económica difícil, que le ha impedido continuar cancelando las cuotas a la CCSS.

Una de las denuncias expone el caso de una adolescente de 17 años, quien desde hace varios años no mantiene comunicación ni contacto alguno con su padre. Por tal motivo su madre gestiona ante el Área de Salud correspondiente un seguro de salud a cargo del Estado y favor de su hija, el cual le fue negado bajo el argumento de que la adolescente debe optar por la modalidad de "*Asegurado Familiar*" con cargo a su progenitor.

Finalmente, se tramita una queja interpuesta por una madre que solicitó una cita para su hija de dos años y tres meses en el EBAIS de Cot porque se encontraba con fiebre; sin embargo, cuando asistió a la cita programada se le negó la atención porque el carné de aseguramiento de su hija estaba vencido. Según lo indicado por la madre, se vio en la necesidad de gestionar un seguro con cargo al Estado para su hija porque sus circunstancias familiares cambiaron. De acuerdo con el informe rendido por el Área de Salud de Oreamuno, en este caso particular sí se otorgó el Seguro por el Estado.

Ciertamente, conforme al ordenamiento jurídico vigente en materia de niñez y adolescencia (normativa interna e instrumentos y tratados internacionales) los principales y primeros obligados en garantizar el desarrollo integral de las personas menores de edad son su padre o madre -quienes ostentan la autoridad parental- o encargados legales. En consonancia con este principio y de acuerdo con lo dispuesto en el Reglamento del Seguro de Salud emitido por la CCSS y el artículo 42 del Código de la Niñez y Adolescencia, la gran mayoría de las personas menores de edad gozan del Seguro Social bajo la modalidad de "Asegurado Familiar", sea aquella persona "*…que adquiere la condición de asegurado debido a que cumple, con respecto al asegurado directo, ciertos requisitos sobre parentesco, dependencia económica, edad y otros…"* [19]. En algunos casos también figuran como "*Asegurados Voluntarios*".

Por lo anterior, es comprensible que técnicamente se haya dispuesto que el Seguro por cuenta del Estado tenga carácter subsidiario, sea que entre a operar en aquellos casos y circunstancias en que el obligado directo se vea en "*…imposibilidad para cubrir las cotizaciones del Seguro de Salud"*, en cuyo supuesto tales cotizaciones son cubiertas por el Estado. Esta determinación responde a criterios de eficiencia en el uso de recursos públicos[20].

19 Ver artículo 10° del Reglamento de Salud que establece definiciones.
20 Ibid.

Sin embargo, siguiendo esta misma línea de pensamiento, no se puede dejar de lado el hecho incuestionable de que el aseguramiento es un derecho humano y fundamental de los niños, niñas y adolescentes; y los derechos humanos son exigibles frente al Estado, prestatario de los servicios y no frente a particulares. Por eso, la valoración de cuál es la modalidad de seguro que corresponda, según sea el caso y las circunstancias, es un aspecto eminentemente técnico que no resulta relevante en términos del cumplimiento de derechos. Lo mismo habrá que decir de los requisitos que se establezcan para esos efectos. Por lo demás, valga aclarar que en materia de niñez y adolescencia, el establecimiento de requisitos por parte de las autoridades administrativas o jurisdiccionales siempre debe considerar el Interés Superior de esta población e ir orientado hacia el disfrute más adecuado de sus derechos y nunca constituirse en obstáculo para su garantía. En consecuencia, la "*falta de requisitos*" para negar un aseguramiento, o aún más grave la atención de padecimientos que requieran tratamientos sistemáticos y de mediano o largo plazo, es inadmisible.

Cabe recordar que la Convención sobre los Derechos del Niño y demás instrumentos internacionales en la materia, así como el Código de la Niñez y la Adolescencia, comprometen al Estado costarricense a respetar todos los derechos a todos los niños, niñas y adolescentes, sin distinción de sexo, raza, origen étnico o social, nacionalidad, credo u opinión política o cualquier otra condición propia o de sus padres, representantes legales o personas encargadas[21]. Desde la óptica de los derechos humanos de la niñez y adolescencia esta premisa y principio fundamental no admite excepciones. De ahí, que el mismo ordenamiento jurídico citado dispone que el Estado debe adoptar todas las medidas administrativas, legales y presupuestarias necesarias para garantizar el efectivo cumplimiento de todos sus derechos y la primacía de su Interés Superior[22]. Dentro de estas medidas se incluye las gestiones que el Estado estime pertinentes ante la cooperación internacional[23].

Por ello, la Defensoría de los Habitantes hace un llamado a la Junta Directiva, Presidencia Ejecutiva y Gerencia Médica y Financiera de la CCSS y cualquiera otra instancia relacionada con el tema, para que en el marco de sus respectivas competencias realicen un proceso de revisión minuciosa de la normativa institucional que regule o esté relacionada de alguna manera al tema de aseguramiento (llámese reglamentos, lineamientos, instructivos, directrices y demás disposiciones internas) con el fin de adecuarla con el ordenamiento jurídico vigente en materia de niñez y adolescencia en lo que a ese derecho se refiere. En tal sentido se debe procurar que dicha normativa interna tienda hacia la garantía del derecho a toda persona menor de edad, en todo momento y sin excepción.

Asimismo, a partir de lo planteado en el párrafo anterior y también en el marco de sus competencias, realizar un proceso de sensibilización y capacitación dirigido al personal encargado de los trámites de validación de derechos como al de atención directa al público, en torno al derecho al aseguramiento de las personas menores de edad y la normativa interna que regula el tema.

- **Situación del Centro de Formación Juvenil Zurquí y del Centro de Atención Especializado Adulto Joven del Ministerio de Justicia y Paz**

Como lo ha indicado esta Defensoría, debido a la sobrepoblación que presentaba el Centro de Atención Especializado Adulto Joven (CEAJ), el Juzgado de Ejecución de las Sanciones Penales Juveniles de San José, mediante resolución de las 11:41 minutos del 18 de febrero del 2010, ordenó no permitir el ingreso de más personas y poner en su capacidad real a dicho centro.

La resolución judicial fue acatada y las autoridades del Sistema Penitenciario debieron entonces realizar el traslado de un grupo de personas privadas de libertad Adultas Jóvenes al Centro de Formación

21 Ver artículos 2 de la Convención sobre los Derechos del Niño y 3 del Código de la Niñez y la Adolescencia.
22 Entiéndase en sentido amplio: leyes, reglamentos, normativa interna, directrices y lineamientos.
23 Ver artículos 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño y 4 del Código de la Niñez y la Adolescencia.

Juvenil Zurquí (CFJZ), centro especializado en la atención de las personas menores de edad. Es así que se tuvo que disponer de un pabellón especial para esta población adulta joven, población que ha presentado un incremento permanente, impactando así en la atención de toda la población de dicho complejo carcelario.

La Defensoría realizó una Investigación de Oficio sobre el Sistema Penitenciario Nacional en el año 2010, y recomendó al Ministerio de Justicia y Paz, entre otras cosas, lo siguiente: *"Planificar y ejecutar un plan de construcción y remodelación en los Centros Institucionales Adulto Joven y El Buen Pastor, para ubicar en ellos a la población adulta joven según su especificidad, con el fin de destinar de manera exclusiva al Centro de Formación Zurquí para la población menor de edad, tal y como lo señalan los mandatos internacionales y nacionales."*[24]

En seguimiento a las recomendaciones emitidas, la entonces Ministra de Justicia y Paz, mediante oficio MJP-155-01-2014 del 29 de enero del 2014, rinde informe en el cual señala: *"Durante los primeros meses de este año se estará iniciando la Ampliación del Centro de Atención Especializada Adulto Joven y obras complementarias del Programa Nacional de Atención a la Población Penal Juvenil, para lo cual se cuenta con los diseños, los planos y con los respectivos permisos de construcción y de uso de suelos, con un costo aprox. 1.513.319.003,69 colones. Este proyecto comprende: 1) Un módulo de alojamiento para 68 personas privadas de libertad. Se considera un área de 482,8 metros cuadrados por edificio, 7.10 metros por persona privada de libertad. Contempla las zonas de dormitorio, las baterías de baño, los patios de asoleo, zona de pilas para el lavado de la ropa, dos salones multiusos, un control de acceso, un espacio de vigilancia, un espacio para la requisa y cuatro servicios sanitarios en los salones multiusos. 2) Un módulo de máxima seguridad para 6 personas privadas de libertad con espacios individuales".*

En marzo del 2015, el diario La Nación publica los datos sobre hacinamiento en el Sistema Penitenciario, señalando en particular *"Según datos que el Ministerio de Justicia entregó a* La Nación*, la cárcel del Zurquí solo tiene 38 espacios para 120 adultos jóvenes (al 27 de febrero), por lo que el hacinamiento es de un 215,8%. No obstante, la cárcel originalmente fue diseñada con capacidad para 68 adultos jóvenes y, actualmente, tienen 135 personas. Con los años, adaptaron 35 espacios más (D1 y D2) y construyeron el módulo E2 para otros 20."*[25]

Se conoció que para mayo del 2015 estarían trasladando a las personas privadas de libertad adultas jóvenes del CFJZ al CEAJ, en La Reforma. Lo anterior resuelve parcialmente el problema de hacinamiento crítico, porque sólo se construyeron 68 plazas en el nuevo edificio, teniendo que reservarse aún un espacio en el CFJZ para el resto de la población adulta joven.

Con respecto a la recomendación concerniente a la capacitación al personal de la Policía Penitenciaria que tiene a su cargo la seguridad del Programa Penal Juvenil, la entonces Ministra de Justicia en su oficio MJP-155-01-2014, señaló que se creará una Unidad de Policía Especializada en Materia Penal Juvenil y se trabajará un módulo de capacitación desde la Escuela de Capacitación Penitenciaria.

Por su parte, mediante oficio PNAPPJ-011-2015, del 3 de febrero del 2015, la Directora del Programa Penal Juvenil del Ministerio de Justicia y Paz informó a la Defensoría que a partir del 16 de febrero del 2015, se iniciaría el proceso de capacitación del personal de la Policía Penitenciaria, proceso que culminó el 13 de abril del 2015. En ese proceso participó la Defensoría, el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, la Defensa Pública, el Ministerio Público y las y los Jueces de Ejecución de las Sanciones Penales Juveniles, además del Programa Penal Juvenil y la Escuela de Capacitación del Ministerio de Justicia y Paz.

24 Oficio 01956-2011-DHR -[PE], Expediente 61562-2010-SI.
25 Consultado en: http://www.nacion.com/sucesos/seguridad/jovenes-soportan-castigo-estrujado-chiquero_0_1475852425.html

I Dirección de Asuntos Laborales

La Dirección de Asuntos Laborales tiene como mandato institucional velar porque la Administración Pública garantice la protección de estos derechos, el cumplimiento de las normas laborales, la aplicación y respeto de los Convenios Internacional de la OIT, que han sido ratificados por Costa Rica y la protección de los derechos humanos.

Desde esta perspectiva, la Dirección de Asuntos Laborales realiza diversas funciones a partir de cinco ejes de acción: 1.-El recibo, atención y evacuación de consultas sobre el tema laboral. 2.-El trámite de investigación y resolución de las quejas admitidas sobre materia laboral. 3.-La promoción, capacitación y difusión de los derechos laborales. 4.-El seguimiento y revisión de la legislación, para emitir criterio técnico sobre Proyectos de Ley relativos al tema laboral. 5.-La promoción y acompañamiento de procesos sociales e institucionales dirigidos a la protección, aplicación y exigibilidad de los derechos laborales.

Acoso Laboral. En el último año hemos avanzado como país en la discusión de este tema y desde la DHR se le ha dado seguimiento a los Proyectos de Ley en la corriente legislativa, para la aprobación de una Ley para Costa Rica, en contra del acoso Laboral en el Sector Público y Privado.

La Defensoría de los Habitantes desde hace varios años, viene dando seguimiento a las iniciativas o Proyectos de Ley que han surgido en la corriente legislativa en este sentido.

En Informes de Labores anteriores, la DHR ha insistido en la necesidad de la aprobación de una Ley[1], prevenga, regule y sancione la violencia laboral, psicológica o el hostigamiento laboral en el Sector Público y Privado. Tal solicitud reiterada, encuentra pleno fundamento en el gran número de denuncias recibidas ante la Institución[2], presentadas por personas trabajadoras del Sector Público que alegan estar viviendo actos de violencia psicológica en sus puestos de trabajo.

Además, de que indicaron que no tenían claridad sobre cómo denunciar estas acciones a falta de una Ley o Reglamento interno, que indicara el procedimiento a seguir. Por otro lado, manifestaron que en algunos casos, que sí fueron denunciados, la investigación realizada no condujo a poder probar los hechos de acoso laboral, por el desconocimiento de los miembros que conformaron los Órganos Directores del Procedimiento Administrativo Disciplinario, quienes no mostraron interés en solicitar todas las pruebas oportunas necesarias, para verificar que, en las denuncias presentadas por las víctimas, pudieran

1 Véase Informe Anual de Labores 2012-2013. Defensoría de los Habitantes. Páginas 262-263.-

2 En el año 2014 ingresaron 90 denuncias por Hostigamiento Laboral. Fueron atendidas como consultas en la Dirección de Admisibilidad y Oficinas Regionales. Otras formalizadas como denuncias que fueron tramitadas en la Dirección de Asuntos Laborales.

configurar los elementos del acoso laboral, para así recomendar la aplicación del Régimen Disciplinario en contra de aquellas personas que cometieron estas agresiones.

Así, se definió una estrategia de intervención desde la Dirección de Asuntos Laborales, para la atención de las quejas de acoso laboral y lograr que las Instituciones del Estado pudieran tomar conciencia que éste fenómeno que se está dando en altas proporciones en los centros de trabajo en Costa Rica. Se debe contar con un cuerpo de normas insertas en una Ley, que venga a prevenir, regular y sancionar estas acciones. Estos años a falta de Ley, la Defensoría de los Habitantes ha recomendado a los jerarcas institucionales, la necesidad de tomar decisiones de cero tolerancia en contra de las manifestaciones del acoso laboral. Se ha insistido ante las autoridades superiores de cada Dependencia en la necesidad de una atención oportuna a las quejas que se presenten, garantizando que las denuncias van a ser investigadas y promoviendo un lugar donde las mismas pudieran ser recibidas, además de garantizar un procedimiento administrativo de investigación –sumario-, respetando el debido proceso y el derecho de defensa de la persona que ha sido denunciada.

Para lograr lo anterior, en estos últimos 6 años la Defensoría de los Habitantes, emitió recomendaciones a las dependencias del Sector Público para la promulgación de reglamentos internos o que realizaran una reforma de los Reglamentos Autónomos de Servicio o Leyes Orgánicas, para regular estos actos de acoso laboral, por la vía de un reglamento especial laboral. Instrumento que encuentra respaldo en las disposiciones contenidas en el Protocolo Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales[3], en su artículo 7 inciso i). La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en su Artículo 14[4] establece que toda persona tiene derecho al trabajo en condiciones dignas y a seguir libremente su vocación, en cuanto lo permitan las oportunidades existentes de empleo, además del Convenio 111 O.I.T sobre Discriminación que establece: "*Artículo 1.: El término discriminación comprende: (a) cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación." Artículo 2: "Formular y llevar a cabo una política nacional que promueva, la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, con objeto de eliminar cualquier discriminación a este respecto."* Y la Constitución Política, el artículo 56.[5] Razón, por la que se hace necesario, revisar los reglamentos existentes en Dependencias del Sector Público, para ver los resultados que estos han generado, en la investigación de éste tipo de denuncias por acoso laboral.

Aunado a lo anterior, se le dio seguimiento a las iniciativas de Ley presentadas en la corriente legislativa, en donde la Defensoría emitió el criterio técnico jurídico solicitado, sobre los Proyectos de Ley, Expediente Legislativo No. 18.136, "Ley Contra el Acoso Laboral en el Sector Público y Privado" y el Expediente Legislativo No. 18.140 "Ley Contra el Acoso Laboral. A la fecha, existe un gran avance, en razón de que ambas iniciativas ya cuentan con dictamen afirmativo de mayoría emitido por los Miembros que integraron la Legislatura pasada.

El Proyecto de Ley Número 18.136. Fue presentado en el año 2011. Esta iniciativa fue consultada a 28 instituciones, incluida la Defensoría de los Habitantes. El Dictamen Unánime Afirmativo por parte de la Comisión Permanente Especial Asuntos de la Mujer fue rendido en fecha 23 de julio del 2013, y actualmente se encuentra delegado en la Comisión Plena Tercera.

---

3 Protocolo Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: "Los Estados partes en el presente pacto, reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren en especial: Condiciones de existencia dignas para ellas y para sus familias conforme a las disposiciones del presente Pacto; …"

4 Artículo 14.- Toda persona tiene derecho al trabajo en condiciones dignas y a seguir libremente su vocación, en cuanto lo permitan las oportunidades existentes de empleo.

5 Artículo 56 CP. *El trabajo es un derecho del individuo y una obligación con la sociedad. El Estado debe procurar que todos tengan ocupación honesta y útil, debidamente remunerada, e impedir que por causa de ella se establezcan condiciones que en alguna forma menoscaben la libertad o la dignidad del hombre o degraden su trabajo a la condición de simple mercancía. El Estado garantiza el derecho de libre elección de trabajo".*

El Proyecto de Ley Número 18.140. Ingresó a la corriente legislativa en el 2011 y fue consultada a 39 instituciones, incluida la Defensoría de los Habitantes. La Comisión Legislativa rindió dictamen afirmativo de mayoría el día 24 de setiembre del 2013, por lo que actualmente el Proyecto fue remitido en el orden del día del Plenario Legislativo.

La Defensoría de los Habitantes destaca el avance que estos Proyectos de Ley han tenido en la corriente legislativa, al contar ambos con *Dictamen Afirmativo de Mayoría* en las Comisiones que han sido tramitados. En el último año, se ha avanzado en esta iniciativa para poder promulgar una Ley que venga a prevenir, regular y sancionar el acoso laboral, en contra de personas trabajadoras del Sector Público y Privado. Se destaca el trabajo de estas Comisiones Legislativas por la amplia discusión que han promovido sobre el tema del acoso laboral, dedicando muchas horas de sesiones para oír en audiencia a personas técnicas, profesionales, representantes de la Defensoría, del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y otras personas de la sociedad civil, que se han referido a estas iniciativas, así como consultar el criterio técnico jurídico a muchas dependencias del Sector Público que han enviado su opinión escrita, las que constan en los expedientes legislativos. Este avance en la discusión de éste fenómeno de la violencia laboral, ha sido muy importante, porque posiciona en la agenda nacional un problema de grandes magnitudes en Costa Rica, que no se detendrá si no se cuenta con la Ley que venga a regularlo.

El acoso laboral no solo afecta a las víctimas que sufren estas agresiones, sino que también afecta a la Organización Laboral donde se den estas acciones, pues genera un alto número de incapacidades por plazos prolongados, ausentismo, sustituciones en los casos que sea posible, pues no siempre hay presupuesto para ello, además de la falta de concentración de las víctimas en las tareas asignadas, imposibilidad de recuperar psicológicamente a estas víctimas en plazos cortos. , -por ser un proceso lento la rehabilitación- ocasiona que funcionarios que han sufrido estos abusos. Todo ello permite tomar conciencia de la necesidad de lograr la aprobación definitiva de esta Ley en contra del acoso laboral.

La Dirección de Asuntos Laborales de la Defensoría de los Habitantes revisará los dos Proyectos de Ley, los aportes que han sido presentados y las actas de las comparecencias celebradas, con la finalidad de ver la posibilidad de aclarar todavía algunos de los conceptos aprobados. Ya que incluso, los dos proyectos son muy diferentes, uno de ellos incluye el Principio pro Víctima, donde la Defensoría de los Habitantes ya se había pronunciado indicando que éste es un principio exclusivo de la Ley contra el Acoso Sexual en la Docencia y Sector Público, además de verificar el plazo del procedimiento, que no puede ser más allá de seis meses. En igual sentido, uno de los Proyectos con Dictamen Afirmativo incluye a la Defensoría de los Habitantes como coadyuvante en estos Procesos de investigación por acoso laboral, cosa que sería imposible, por cuanto no se cuenta con los recursos humanos necesarios para llevar a cabo dicha representación. Por lo anterior, luego de hecho ese estudio exhaustivo de ambos Proyectos, se estará haciendo llegar el documento respectivo a ambas Comisiones Legislativas, o en su defecto de ser necesario lograr un tercer texto a presentar ante la corriente legislativa.

En el MEP se cambió el sistema salarial de pago de sus empleados(as), y se implementó el pago a través del sistema INTEGRA 2. A la fecha el Ministerio no da información alguna a la Defensoría de los Habitantes sobre lo ocurrido.

El Ministerio de Educación Pública resolvió implementar un nuevo sistema de pago salarial para sus 75 mil empleados a través de la Plataforma de INTEGRA 2 del Ministerio de Hacienda. La corrida del sistema se hizo a partir de la primera quincena del mes de abril del 2014, hecho que ocasionó el no pago de salario a 6.000 trabajadores(as), lo que generó una huelga de casi mes y medio en nuestro país, de parte de los Docentes y Organizaciones Magisteriales, hasta obtener el resarcimiento de los pagos salariales adeudados y las explicaciones respectivas de lo ocurrido.

Los antecedentes de implementación del nuevo sistema, se encuentran en los siguientes hechos[6]:

El problema del Sistema Salarial de pagos del MEP, era un problema de muchos años atrás. La Plataforma de Servicios del Ministerio, mantenía en trámite una cantidad muy alta de reclamos de parte de sus trabajadores. Todas estas reclamaciones duraban muchos meses sin ser resueltas, incluso años, lo que generó en el personal una gran insatisfacción e injusticia en cuanto a los rubros que les correspondían.

También en la Defensoría, se han recibido todos los años, muchas quejas de educadores y personal administrativo, en contra de cómo se estaban pagando algunos de los rubros de los componentes salariales.

Los problemas detectados por la Defensoría a lo largo de los años, generaron recomendaciones puntuales a las autoridades superiores del MEP, sobre la necesidad de realizar todos los esfuerzos posibles para un sistema de pagos más seguro y que pueda registrar estos movimientos en forma más rápida, de tal manera que el salario fuera cancelado a las personas trabajadoras en los tiempos de cierre de planilla.

El Proyecto **INTEGRA 2** surge desde el año 2003 con la finalidad de que los Ministerios del Gobierno Central puedan tener una solución computacional integral para apoyar los procesos administrativos, relacionados con la función que su mismo nombre indica: Gestión de Recursos Humanos, planillas y pagos de salarios y pensiones para el Gobierno Central. Según información que corre en la página del Ministerio de Hacienda el objetivo de éste programa era incluir a 32 Instituciones, geográficamente distribuidas, que suman alrededor de 40.000 empleados activos y unos 55.000 mil pensionados. Al inicio del Proyecto en el año 2003, el MEP fue dejado por fuera, pero años después a partir del 2009 se inició un Proyecto Unificado entre el MEP-Hacienda para incluirlo en el Sistema Integra 2.

Desde el año 2010, el MEP, Ministerio de Hacienda y la Dirección General de Servicio Civil diseñaron en conjunto, toda una planificación[7] para lograr apoyar la gestión de Recursos Humanos y el pago de los funcionarios públicos del MEP.

La Contraloría General de la República, la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Área de Fiscalización de Servicios Sociales, llevó a cabo una Auditoría Financiera en el MEP durante el año 2013, lo que generó el dictado del Informe No. DFOE-SOC-IF-16-2013.

El resultado de la Auditoría de la CGR, fue comunicado al MEP, y se encuentra relacionado con su sistema de pagos, ya que se determinó lo siguiente: "…Respecto a la cuenta Remuneraciones y específicamente sobre el proceso que se lleva a cabo para el envío de la documentación desde los centros educativos, se comprobaron importantes retrasos en el trámite de la documentación relacionada con incapacidades y rebajos salariales en general, desde la fecha de rige del movimiento hasta la fecha en que se afecta el sistema de pago denominado SIGRH. Durante este tiempo, la planilla salarial del MEP se continúa tramitando y con ello se generan las denominadas "posibles sumas pagadas de más", cuyo saldo acumulado al 15 de noviembre del 2013 asciende a ¢29.420.446.715. Dada la condición que presenta la referida cuenta, la Contraloría General se abstiene de emitir opinión sobre su razonabilidad…"

De las acciones ejecutadas por la Defensoría de los habitantes durante el proceso de huelga en el MEP. En su oportunidad, cuando se migró al nuevo Sistema INTEGRA 2 y se generó la planilla

6 Tomado del documento de la presentación hecha en el MEP a los Directores de las Oficinas de Recursos Humanos. INTEGRA 2.- "Un Proyecto del Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Educación y la Dirección de Servicio Civil para apoyar la gestión de RH y el pago de funcionarios públicos. 9 de marzo 2010. Este documento consta en el expediente administrativo de la DHR, en la SI-156238-2014. Páginas 08 a la 28.

7 Proyecto Integra 2. 2007. MEP requiere un sistema de RH, Planillas y Pagos para solucionar limitaciones del SIGRH. Hacienda sugiere donar INTEGRA en.NET. 2008. Contraloría dispone necesidad de solución integrada para MEP y Hacienda. Inicia proyecto del MEP Digital. INTEGRA. Net en proceso. 2009.-Inicia un Proyecto Unificado entre el MEP-Hacienda para construir INTEGRA 2. INTEGRA en.Net y con todos los requerimientos para asumir operación del MEP.

de pago salarial para los trabajadores del MEP, en la primera quincena de abril del 2014, esta situación desató una huelga de los educadores, al verse afectados más de 6.000 personas, por no haber recibido su salario exacto y en otros casos por no haber recibido salario alguno. A partir de lo ocurrido, la Defensoría de los Habitantes hizo una solicitud de audiencia urgente, al entonces Ministro de Educación Pública, la cual fue concedida hasta el día 6 de mayo del 2014 cuando se le hizo ver al señor Ministro lo siguiente:

Primero: Se le entregó en forma personal, el Oficio DH-0239-2014 fechado 6 de mayo del 2014, donde se le solicitó dar respuesta en forma urgente, a lo siguiente: "**Sobre el no pago a Docentes de enero 2014 a marzo 2014.**_1.- …el número de personas afectadas, remitiendo las listas del personal afectado. 2. Las razones y fallas detectadas en el proceso por las cuales no se les había pagado el salario de estos meses a las personas afectadas.3.-Soluciones que ha implementado el MEP para restituir el derecho al salario de estas personas. 4.-Si se han hecho planillas extraordinarias para hacer la cancelación de estos sueldos. 5.-Fecha límite para restituir estos salarios al personal afectado y las movidas extraordinarias asumidas para enfrentar esta crisis. **Sobre la entrada en vigencia del Sistema Integra 2.** 1.-Remitir la lista de 2.087 Docentes y otro personal que no recibieron su salario durante la I Quincena de abril del 2014. 2.-Remitir la lista de los Docentes y otro personal que no recibieron su salario durante la II Quincena de abril del 2014. 3.-Remitir la lista de los Docentes a quienes se les canceló su salario mediante planilla extraordinaria del 28 de abril del 2014. 4.-Remitir la lista de los Docentes a quienes se les canceló su salario de éste grupo de (2.087 trabajadores) mediante otra planilla extraordinaria. 5.-Finalmente cuántas personas quedan aún sin su pago correspondiente.

Además, se le solicitó informar de las acciones oportunas emprendidas por la Dirección de Recursos Humanos del MEP para restituir el derecho al salario de todas estas personas afectadas. Requerimos, además, que se nos informara si el Ministerio contaba con el personal necesario para digitar esta información técnica en las planillas adicionales extraordinarias para restituir el derecho al salario de estos Docentes y cuáles medidas extraordinarias tenía diseñadas el MEP para enfrentar esa crisis. Esta comunicación no fue contestada por el Ministerio de Educación Pública, por lo que la Defensoría no recibió información alguna sobre lo ocurrido con la entrada en vigencia del nuevo Sistema de Pagos INTEGRA 2.-

Segundo: Un grupo de 63 Docentes del Liceo de Escazú y 60 Docentes del Colegio de Santa Ana, se apersonaron en fecha 2 de mayo del 2014, a denunciar[8] ante la Defensoría, el no pago salarial. Cada uno de ellos demandó que su salario tenía anomalías en cuanto a su pago total, en otros casos los rubros cancelados eran menores. De estas quejas, a algunos no se les pagó salario alguno, a otros no se les reconoció lecciones trabajadas, o el rubro de dedicación exclusiva, salarios incompletos, no pago de recargos por programas especiales, no pago de lecciones por planeamiento, otros ni siquiera sabían cuánto habían recibido a falta de un comprobante para verificar el depósito recibido. Este expediente fue levantado, y enviada una solicitud de informe[9] escrito a la nueva Ministra de Educación Pública, para que diera respuesta escrita sobre lo ocurrido, en cada caso. Para ello se le adjuntó la lista de los afectados.

Sobre esta solicitud, el MEP remitió el Oficio DM-0659-20914 de fecha 22 de mayo del 2014, indicando que estas anomalías en el salario de los Docentes del Liceo de Escazú y Colegio de Santa Ana estaban siendo verificadas por el Departamento de Recursos Humanos de ese Ministerio. Sin embargo, a la fecha oficialmente el MEP no ha dado respuesta alguna sobre lo ocurrido con la entrada en vigencia del Nuevo Sistema de Pagos INTEGRA 2 ni tampoco ha dado respuesta al problema vivido por 123 Docentes del Liceo de Escazú y Santa Ana.

Tercero: La Defensoría de los Habitantes, sí ha recibido informes rendidos por el Ministerio de Hacienda y algunas de las Organizaciones Magisteriales sobre lo ocurrido con la implementación del Nuevo

8 Véase SI-156238-2014 a nombre de Alexander Bustamante Ampié y otros, todos Docentes del Liceo de Escazú y Colegio de Santa Ana.
9 Véase Oficio No. 04840-2014-DHR de fecha 2 de junio del 2014.

Sistema de Pagos de salarios para el personal del MEP, los cuáles serán puestos en conocimiento de la Auditoría Interna del MEP, para que investigue cada uno de los casos de los Docentes perjudicados del Liceo de Escazú y Colegio de Santa Ana y establezca las responsabilidades que pudieran corresponder.

La Ley de Tránsito por Vías Públicas, Terrestres y de Seguridad Vial, impactó el trabajo que realizan los Microbiólogos de la CCSS, en los diferentes Hospitales Nacionales, Regionales y Clínicas del país.

Las Reformas hechas a la Ley de Tránsito han impactado las condiciones laborales de los Profesionales en Microbiología que trabajan en los diferentes Laboratorios Clínicos de los Hospitales Nacionales, Regionales y Clínicas del Seguro Social. Con la entrada en vigencia, en el mes de diciembre del año 2008, se impuso la obligación de realizar exámenes[10] de pruebas químicas de su sangre, aliento, saliva y orina a conductores sospechosos de conducir bajo los efectos del licor o de drogas enervantes de uso no autorizado, las cuales se realizarían en cualquier Centro de Salud público autorizado por el Ministerio de Salud dentro de los treinta minutos posteriores, a la hora indicada en la boleta de citación respectiva. Esta obligación fue impuesta por el legislador al Ministerio de Obras Públicas y Transportes, propiamente a su Dirección General de Tránsito como responsable de implementar la operación de estos laboratorios móviles para la toma de estas pruebas.

En el año 2009, el Sindicato de Profesionales en Ciencias Médicas de la CCSS e Instituciones Afines, **SIPROCIMECA**, presentó ante la Defensoría de los Habitantes una solicitud de mediación[11] entre las partes en conflicto, con la finalidad de que se esclareciera lo siguiente: ¿Cuáles Centros de Salud Pública son los autorizados para realizar éste tipo de pruebas? ¿Si esos Centros Médicos, cuentan con los equipos e insumos para la realización de esas pruebas? No se determina en la Ley, quiénes deben de realizar las pruebas específicamente, a cuál entidad se le otorgaron los recursos necesarios para dar cumplimiento a esta Ley. De acuerdo con el Sindicato, los Microbiólogos de la CCSS, se vieron obligados por decisión de las autoridades de la Caja de colaborar en la toma de esas muestras, a pesar de que en un principio no se contaba con los insumos, equipos, personal, etc., sin las condiciones laborales necesarias, hecho que los expone a responsabilidad profesional, penal e incluso civil. Los Microbiólogos alegaron que, según la Ley, la muestra debe de ser procesada en el mismo Laboratorio donde se obtiene, situación que no se cumple, la realidad es que la muestra se entrega a la autoridad de tránsito, sin contar con los sellos y requerimientos para la custodia de la prueba porque no se tiene ese recurso, para posteriormente ser llevado a los laboratorios de la Medicatura Forense, hecho del cual los funcionarios Microbiólogos no pueden dar fe. Otra de las interrogantes es ¿Qué sucede si el imputado llega al Laboratorio, posterior a los 30 minutos determinados por la Ley? ¿Se debe realizar o no la prueba? El artículo 199 de la citada Ley, no lo contempla, no fue concordado con lo dispuesto en el artículo 88 del Código Procesal Penal, ello al determinar que los funcionarios (cualquiera que sea), está en la obligación de tomar las muestras de sangre. Claramente el artículo 88 párrafo segundo determina que este tipo de examen debe de ser realizado por un perito, característica que no tienen los funcionarios Microbiólogos de la CCSS, ya que son clínicos, no peritos expertos en Toxicología, a quienes les correspondería realizar este tipo de exámenes.

Los microbiólogos alegaron ante la Defensoría, que en un caso suscitado en el Hospital de Alajuela, la Microbióloga en turno atendió una toma de muestra de un individuo quien se negaba a realizarse el examen, ante la imposibilidad de tomar por la fuerza al sujeto y a falta de una orden de la Fiscalía, la Doctora no toma la muestra, situación por la cual, se le abre una causa penal que en principio fue por favorecimiento personal, luego fue corregida por desobediencia a la autoridad. De conformidad con lo manifestado por la Doctora afectada en este caso existe un riesgo ante cualquier procedimiento invasivo de ocasionar lesiones, sobre todo en casos donde el procedimiento es por la fuerza, hecho que expone

10 Véase artículos 199 y 200 de la Ley No. 8696, Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres.

11 Véase el Expediente No.49845-2009 denuncia presentada ante la DHR, por parte del Dr. José Valdelomar Rojas, Representante del Sector de Microbiólogos ante SIPROCIMECA.

a estos Profesionales, se pretende se ejecute un procedimiento en estas circunstancias, sin contar con orden escrita de la Fiscalía, con solo una llamada telefónica del Fiscal, que además el funcionario de la Caja no puede corroborar y con las consecuencias que esto implica. Ello en consideración a que estos casos ocurren en horas de la madrugada en su mayoría.

El artículo 88 de la ley, determina que éste tipo de procedimiento, donde se tiene al imputado como objeto de prueba, se realiza aún sin el consentimiento de éste, siempre que estas medidas no afecten su salud o su integridad física, ni se contraponga seriamente a sus creencias, que no degraden a la persona, que las realice un perito y que no las considere riesgosas. La pregunta que planteaban los quejosos es: ¿Quién determina si el procedimiento afectaría la salud o integridad física de la persona, si es riesgosa o no? ¿El fiscal o el profesional de la salud? ¿Quién tiene el criterio profesional?

La solicitud de SIPROCIMECA fue atendida por la Defensoría, y esta generó dos reuniones con las partes en conflicto y varias solicitudes de informes a la Gerencia de División Médica de la Caja y otras dependencias de esa Institución. La primera reunión se celebró en el mes de setiembre del año 2009,[12] en donde con posterioridad a ésta, se lograron una serie de acuerdos. Entre ellos destacan que la Gerencia de División Médica de la Caja emitiera varios Protocolos[13] para implementar la toma de estas muestras sanguíneas, y se adoptó el Protocolo de Embalaje de Muestras Sanguíneas, los cuales fueron comunicados al personal Profesional en Microbiología de la CCSSS en el 2009.

Otro de los acuerdos logrados fue una reunión de coordinación entre la Fiscalía General de la República dirigida en ese entonces por el Lic. Francisco Dall´Anese Ruiz y funcionarias de la Caja Costarricense de Seguro Social,[14] donde se acordó emitir un "Instructivo General 01-2009, instructivo para aplicación de la reforma a la Ley de Tránsito, Ley Nº 8696." En julio de 2010 se suspendieron las reuniones en virtud de que el Sindicato había interpuesto una solicitud de medida cautelar ante el Juzgado Contencioso Administrativo. En ese momento, en el año 2009 el Juzgado Contencioso Administrativo denegó la solicitud de medida cautelar ante causan, alegando que los Profesionales en Microbiología no acreditaron las afectaciones vividas. La Caja sigue prestando la colaboración en la toma de éste tipo de muestras, -indicando que el MOPT aún no implementa los Laboratorios Clínicos Móviles-, por tal razón el problema persiste, sin que se visualice poner término a la asignación de estas tareas, que ellos alegan no tienen que cumplir.

La Reforma a la Ley de Tránsito por Vías Públicas, Terrestres y de Seguridad Vial, Ley Nº 9078, del 26 de octubre del 2012, incorporó un transitorio X que impuso la obligación al MOPT para que en el plazo de 18 meses, a partir de la entrada en vigencia de esa reforma, instalara los Laboratorios Móviles oportunos para cumplir con la disposición contenida en el artículo 208.[15]

---

12 Reunión celebrada en la Defensoría de los Habitantes, en fecha 23 de setiembre del 2009, con la participación de las siguientes personas: Dr. José Valdelomar Rojas, Microbiólogo de Profesión y Representante de SIPROCIMECA, Dra. María Grace Chaverrí Ulate, Microbióloga del Hospital San Rafael de Alajuela, Lic. Jorge Salazar Martínez, Abogado de SIPROCIMECA, Com. Luis Araya Méndez de la Policía de Tránsito, Licda. Virginia Marín, Profesional de la Dirección de Asuntos Laborales, Licda. Roxana Chacón Directora de Asuntos Laborales de la Defensoría, Lic. Farid Peña Álvarez, de la Unidad Policial de Apoyo Legal de la Policía de Tránsito, Lic. Luis Fernando Aguilar Salazar de la Fiscalía de Control y Gestión del Ministerio Público, Sra. Fulvia Aguilar Salazar y Gerardo A. Solano Elizondo ambos representantes del Ministerio de Salud, la Licda. Ana María Cortés Rodríguez, Abogada de la Gerencia de División Médica de la CCSS, quienes fueron convocados a esta reunión, a raíz de la petición formulada en el Expediente No. 498435-2009-SI para analizar las implicaciones de la vigencia de la Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres.

13 Véase Oficio 43434-5-A-09 de fecha 30 de setiembre del 2009, suscrito por la Dra. Rosa Climent Martín, Gerente de División Médica de la CCSS.

14 Véase Oficio 32905-5-A-10 del 26 de julio de 2010 suscrito por la Dra. Rosa Climent Marín, Gerente de División Médica, de la Caja Costarricense de Seguro Social.

15 Artículo 208. Ley No. 9078, Ley de Tránsito por Vías Públicas, Terrestres y de Seguridad Vial. Control sobre la presencia de alcohol y otras drogas. Las autoridades de tránsito, en ejercicio de sus competencias, podrán someter al procedimiento de pruebas bioanalíticas de sangre y aliento a los conductores con el fin de determinar si se encuentran o no bajo los efectos del licor o drogas ilícitas o sustancias psicoactivas no autorizadas. En el caso de las sustancias psicoativas de uso no autorizado se realizarán pruebas de saliva o de orina. Asimismo, se admitirán otras pruebas con fluidos biológicos permitidos. El conductor tendrá la obligación de someterse a dichas pruebas. El oficial entregará al sujeto sometido a este procedimiento la copia del comprobante de la prueba del alcohol sensor o del expedido para la detección de la presencia de otras drogas. La realización de

Actualmente, se tramita en la Defensoría de los Habitantes una nueva denuncia[16] presentada por los Profesionales Microbiólogos de la Caja, representados por SIPROCIMECA, solicitando revisar el plazo del transitorio estipulado en la Ley Nº 9078, ya que alegan que el mismo venció y que a esta fecha, el MOPT no ha implementado los Laboratorios Móviles, por lo que ha dejado de cumplir con el mandato de Ley y por consiguiente la Gerencia de División Médica de la Caja, ha girado nueva instrucción en el sentido de que estas pruebas se continuarán realizado, hasta que el Ministerio cumpla con dicha obligación.

La Dirección de Asuntos Laborales de la Defensoría ya ha iniciado la investigación solicitada y se espera que muy pronto se convoque a varias reuniones entre las partes, para la búsqueda de una solución definitiva a éste conflicto.

El 11 de mayo del 2015 se convocó en las instalaciones de la Defensoría al señor Viceministro de Transportes del MOPT, a la Gerente Médica de la CCSS y a los representantes de SIPROCIMECA, a una reunión con el señor Defensor Adjunto, a la cual no asistió el jerarca del MOPT, quien se excusó alegando múltiples ocupaciones. Debido a ello, se acordó que la Defensoría se comunicaría con el representante del MOPT para ponerle en autos de lo conversado. Cuando se habla con dicho funcionario, señala que los laboratorios móviles que se requieren no se han comprado debido a una serie de licitaciones infructuosas y que, habiendo conversado con personeros de la CCSS, se le había otorgado más tiempo a través de un convenio suscrito entre ambas instituciones. Con base en dicha información, la Defensoría solicitó a la Gerente Médica de la CCSS, que remitiese una copia del convenio anteriormente señalado.

Por otra parte, los representantes de SIPROCIMECA emitieron un comunicado de prensa que se publicó el 18 de mayo de los corrientes en el periódico La Nación, en el cual señalan los laboratorios que actualmente están realizando las pruebas no están acreditados por el Ministerio de Salud, que los microbiólogos químicos no están autorizados para tomar pruebas periciales y que los insumos que se están utilizando no cumplen con los requerimientos técnicos para constituirse en prueba de carácter pericial. Asimismo, añaden que las pruebas que actualmente se realizan, carecen de certeza jurídica.

Sobrecarga de trabajo en los Laboratorios Clínicos de los Hospitales de Guápiles y San Carlos de la CCSS.

En los últimos años, la Caja Costarricense de Seguro Social ha contratado Médicos Generales para reforzar la atención de los usuarios de los servicios de salud en los diferentes EBAIS y Hospitales Regionales. Con esta decisión se ha suplido en parte la necesidad que se tiene de Profesionales para mejorar la atención médica de los asegurados. Sin embargo, éste proceso de crecimiento hace que otros servicios se vean impactados, como los Laboratorios Clínicos, por tal razón, considera la Defensoría de los Habitantes que las autoridades de la Caja deben de tomar las decisiones internas urgentes, para proyectar el crecimiento de estas Unidades vitales para la operación del Centro Médico. Esta medida

---

las pruebas indiciarias y la de constatación o contraste de estas serán previamente advertidas por el funcionario. Quien incumpla lo anterior incurrirá en causal de falta grave administrativa, según los protocolos establecidos para este tipo de procedimiento. De resultar positiva la prueba efectuada, el interesado podrá requerir al oficial de tránsito la realización de otra prueba que consista en análisis de sangre, orina u otras análogos, según la naturaleza de la prueba originalmente practicada en concordancia con los protocolos establecidos para tales efectos.

Si la última prueba confirmatoria para detectar etanol o sustancias psicoactivas no autorizadas resulta positiva, se procederá a la aplicación de la multa correspondiente a la remisión a la autoridad judicial penal competente según corresponda. Las muestras de sangre, saliva u orina y cual otro fluido biológico obtenido serán entregadas para su custodia a la autoridad correspondiente, preservando la cadena de custodia y de frío, para su traslado. Se aplicarán las reglas sobre el manejo de la prueba, previstas en el Código Procesal Penal, Ley No. 7594, de 10 de abril de 1996, y sus reformas.

Las pruebas, que constituirán prueba de descargo o confirmación, se efectuarán por personal capacitado en los laboratorios móviles debidamente acreditados por el Colegio de Microbiólogos y Químicos Clínicos de Costa Rica. Además, deberán cumplir todos los protocolos bioanalíticos correspondientes."

16 Véase SI-178509-2015 la que se encuentra en trámite de investigación.

debe tomarse tomando en consideración que los Laboratorios[17] cumplen un papel esencial dentro de un Hospital, Clínica o Área de Salud, ya que contribuyen al diagnóstico y prevención de las enfermedades, así como en el tratamiento y seguimiento de pacientes, en el control epidemiológico y en la salud pública, por medio del análisis que se ajusten a los estándares de calidad, utilizando para ello los conocimientos, métodos, procedimientos e instrumentación actualizados. En el caso de los laboratorios que tienen bajo su responsabilidad banco de sangre, también tienen otro objetivo que es brindar hemocomponentes, según los estándares de calidad establecidos.

Los Laboratorios Clínicos de los Hospitales de Guápiles y de San Carlos, se encuentran totalmente saturados a falta de esta planificación, lo que ha hecho que el personal este muy cansado de esta situación, a tal punto, que ya no se encuentra motivación para laboral tiempo extraordinario, ello debido al desgaste tan grande que arrastran desde años atrás.

LABORATORIO CLINICO DEL HOSPITAL DE GUAPILES. La Defensoría de los Habitantes revisó los datos estadísticos que mantiene la Caja sobre las atenciones médicas brindadas por el Área de Salud de Guápiles, en especial en cuanto a la demanda, que constan en este cuadro.

2634 - ÁREA DE SALUD GUÁPILES

Cuadro 1: Estadísticas sobre demanda de Servicios, Gerencia Médica de la CCSS[18]

Indicador	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
HOSPITALIZACIÓN									
Egresos Hospitalarios	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Estancia Promedio	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Intervenciones quirúrgicas	-	-	-	-	-	-	-	-	-
CONSULTA EXTERNA									
Total de Consultas	110,336	113,476	131,553	133,940	132,855	140,056	134,805	144,436	138,595
Consultas médicas	**94,344**	**98,496**	**110,566**	**112,604**	**109,946**	**115,322**	**114,359**	**119,412**	**111,376**
Medicina General	94,344	98,496	110,566	112,604	109,946	115,322	114,359	119,412	111,376
Medicina Especializada	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Otros Profesionales en Salud	56	495	3,944	4,596	6,498	6,668	3,199	6,469	7,171
Odontología	15,936	14,485	17,043	16,740	16,411	18,066	17,247	18,555	20,048

17 Véase documento en la siguiente dirección electrónica www.binasss.sa.cr/laboratorio.pdf. "Organización funcional de los servicios de Laboratorio Clínico en los tres niveles de atención. Caja Costarricense de Seguro Social. Gerencia Médica y Dirección de Desarrollo de Servicios de Salud. Área de Regulación y Sistematización de Diagnóstico y Tratamiento. Coordinación Nacional de Laboratorio Clínico. Julio 2012. Página 6.

18 Disponible en la siguiente dirección electrónica: http://portal.ccss.sa.cr/portal/page/portal/Gerencia_Medica/Proyeccion_Servicios_Salud/Estadistica_en_Salud/Mapa/MapaRHA/Indicadores2634

ATENCIONES DE URGENCIAS									
Atenciones de Urgencias	11,800	11,623	12,357	12,021	8,221	9,787	9,228	10,271	9,920
Urgencias	3,129	1,923	1,743	2,123	1,704	1,278	1,037	1,244	1,884
No urgencias	8,671	9,700	10,614	9,898	6,517	8,509	8,191	9,027	8,036
SERVICIOS DE APOYO									
Medicamentos	188,264	336,758	427,462	550,819	609,631	649,517	670,591	729,616	793,598
Exámenes de Laboratorio	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Placas de Rayos X	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Estudios Rayos X	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Fluoroscopías	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Tomografías	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mamografías	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ultrasonidos	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ultrasonidos Ginecoobstétricos	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Recientemente, se concluyó una investigación de una denuncia interpuesta por un grupo de Microbiólogos y funcionarios del Hospital de Guápiles[19], que se quejaron en contra de la Caja Costarricense de Seguro Social, al indicar que se encontraban en riesgo y afectación dentro de su relación laboral, debido a que los EBAIS del Área de Salud de Guápiles iniciaron sus funciones, siendo que el Laboratorio Clínico del Hospital se hizo cargo de la atención de estos; lo que generó una sobrecarga laboral, que estaba poniendo en riesgo su labor profesional y la salud de los usuarios. Esta sobrecarga en las labores y la capacidad de atención del servicio implicó que diariamente, ellos se tengan que desplazar a realizar la toma de muestras y su posterior traslado de las mismas al Laboratorio Clínico para su procesamiento. Alegaron que esta práctica está prohibida por el Colegio de Microbiólogos y que esta prohibición se encuentra establecida en el artículo 59[20] del Reglamento del Estatuto de Servicios de Microbiología y Química Clínica. Además, de esta normativa, indicaron que los espacios y la infraestructura para las tomas de muestra con que se cuenta en los EBAIS son inadecuadas, indican que no tienen suficiente espacio para realizar una atención apropiada, en muchas ocasiones no se tienen disponibles sillas o las que hay están en mal estado, tampoco se cuenta con un ventilador; esto hace que la atención en estos lugares sea muy incómoda tanto para el usuario, como para el compañero del Laboratorio que se desplaza a dicho lugar.

Adicionalmente, los Microbiólogos indicaron a la Defensoría, que las muestras tomadas en estos lugares carecen de confiabilidad, en el tanto sufren alteraciones importantes que van a afectar el diagnóstico y tratamiento de los usuarios, colocando en riesgo no solo el ejercicio profesional de ellos, sino también el derecho a la salud y vida de los usuarios del servicio.

19 Véase SI-125383-2013 en la Defensoría de los Habitantes.

20 Artículo 59.- No se autorizará el funcionamiento de derivaciones de laboratorios tales como "toma de muestras", "sucursales", "anexos" o similares si a cargo de éstos no estuviera un MQC regente que cumpla con todos los requisitos estipulados para el regente de un laboratorio clínico".

El Hospital de Guápiles a través de su Dirección Médica, rindió el Informe[21] a la Defensoría de los Habitantes. Al igual que la Dirección del Área de Salud de Guápiles[22]. La Defensoría de los Habitantes emitió el Informe con Recomendaciones[23] dirigido a la Presidenta Ejecutiva de la CCSS, a la Directora del Hospital de Guápiles y a la Directora del Área de Salud de Guápiles, recomendando a las autoridades de la Caja realizar un estudio de las cargas de trabajo de los funcionarios del Laboratorio del Hospital de Guápiles con el fin de determinar si se requiere de mayor personal para llevar a cabo las funciones asignadas para con el servicio del Hospital de Guápiles, así como el Área de Salud, dado que no existe en el expediente prueba de que se hubiese efectuado el estudio de esta naturaleza. En igual, sentido se recomendó que se realicen las acciones administrativas para analizar la posibilidad de dotar al Área de Salud de Guápiles de un Laboratorio propio que supla los requerimientos de toma de exámenes que provengan de los diferentes EBAIS que conforman dicha Área de Salud.

LABORATORIO CLINICO DEL HOSPITAL DE SAN CARLOS. La falta de planificación a lo interno de las Gerencias de la CCSS para dar un crecimiento oportuno a los Laboratorios Clínicos, haciendo una proyección del recurso humano que se requería para dar soporte al trabajo que iban a generar 45 nuevas plazas de personal Médico, que fueron contratados para cubrir la atención de asegurados en la Zona Norte, atención en EBAIS, Clínicas y el Hospital, es un problema igual a lo que ha ocurrido en el Hospital de Guápiles.

Desde el año 2005 en el Laboratorio Clínico se da una sobrecarga de trabajo en las personas trabajadoras del Laboratorio Clínico del Hospital de San Carlos. La situación ha sido tan difícil, que incluso provocó la molestia de los habitantes, en cuanto a lo lento en la tramitación de los exámenes y así mediante marchas por las calles del Cantón, lo hicieron ver a la Oficina Regional de la Defensoría en San Carlos, donde interpusieron la denuncia respectiva[24] y solicitaron una mediación en el conflicto. Es así como la Coordinadora de la Oficina de la Defensoría en la Zona Norte, ha participado en varias reuniones con las partes en conflicto, para la búsqueda de una solución. El atraso surgió por el refrendo de los exámenes clínicos, a que está obligado todo miembro del Colegio por así disponerlo el Reglamento de Apertura y Operación de Establecimientos de Microbiología y Reglamento de Regencia[25], dictado por el Colegio de Microbiólogos de Costa Rica. Estos exámenes clínicos antes no se firmaban a falta de tiempo y en una revisión de una muestra alta que hizo el Laboratorio, se detectó que muchos mantenían errores en el procesamiento de estas pruebas, por la forma en que fue tomada la muestra o a la hora de manipular la misma. Esta situación, era gravísima, ya que de estas pruebas depende el tratamiento que un médico pueda prescribir para atender los problemas de salud de los asegurados. Y que además, existen disposiciones reglamentarias[26] del Colegio de Microbiólogos de Costa Rica que obligan a ello.

En el mes de agosto del 2014, los funcionarios del Laboratorio Clínico interpusieron una nueva denuncia[27] ante la Defensoría de los Habitantes al indicar que han tenido que tomar varias medidas de urgencia, para contener esta situación, mientras se consiguen soluciones definitivas. Indican que implementaron citas y programación de tiempo extraordinario para la firma de los exámenes. Sin embargo, estas medidas, han ocasionado serios problemas en la estabilidad laboral del personal del Laboratorio.

---

21 Véase el Oficio D.G.II.G.No. 382-13 de fecha 29 de abril del 2013 a folio 0000040 de la SI-125383-2013, suscrito por la Dra. Lorena Castillo Arias, Directora Médica del Hospital de Guápiles.

22 Oficio sin número de fecha 16 de julio del 2013 suscrito por la Dra. María del Carmen Chacón Castillo, Directora Médica del Área de Salud de Guápiles.

23 Véase Oficio No. 08873-2014 de fecha 2 de octubre del 2014. SI-125383-2013.

24 Véase SI- 148646-2013. Oficina Regional de San Carlos, Defensoría de los Habitantes.

25 Decreto Ejecutivo No. 12, 1957. Reglamento Interno del Colegio de Microbiólogos de Costa Rica, artículo XIV, que señala: " De la firma de los Miembros del: a) En el ejercicio de la profesión, sea en Laboratorios de Instituciones Públicas o de Beneficiencia, como de particulares, los miembros del Colegio usarán únicamente la firma registrada en la partida de inscripción.

26 Véase el Reglamento de la Ley No. 5462. Estatuto de Servicios de Microbiología y Química Clínica. Artículo 60.- Es obligatorio y atribución indelegable del Microbiólogo Clínico firmar los reportes de los análisis que han estado bajo su responsabilidad en los laboratorios de Microbiología y Química Clínica. Por ser el reporte de análisis un documento de fe pública, únicamente deberá constar en éste la firma del MQC responsable. Es prohibido el uso de facsímil en sustitución de la firma del MQC.

27 Véase SI-165487-2014 en trámite en la Dirección de Asuntos Laborales de la DHR.

La sobrecarga de trabajo, ha generado serios problemas de molestias en los trabajadores, se ha afectado el clima organizacional dentro del servicio y han aflorado divisiones entre el personal técnico y profesional. Indican que han sido sometidos a acusaciones, sin fundamento. Además se ha generado pérdida de comunicación con los médicos del Hospital de San Carlos y los EBAIS de las Áreas de Salud, que siguen anotando en el expediente que los atrasos en los reportes son responsabilidad única de los Microbiólogos y no de la planificación de las citas médicas, además de estarse presentando atrasos en el archivo y otras situaciones más. La situación que viven estos funcionarios es tensa, pues están sometidos a constantes llamadas directas por supuestos atrasos de personas usuarias que se quejan, acoso laboral a las secretarias y Microbiólogos por pérdida de exámenes y solicitudes de copias, las cuales están expresamente prohibidas en el Reglamento de Expediente de Salud. A su vez, esta sobrecarga de trabajo, está ocasionado afectación en la vida familiar y social de los Profesionales en Microbiología ya que tienen que trabajar tiempo extraordinario o llevarse los exámenes a la casa para firmarlos, con todas las implicaciones que esto conlleva. Existe además, un descontento de los usuarios, mala información, acoso al Superior encargado por no comprender que esta situación no está siendo generada por el personal del Laboratorio Clínico, sino más bien por la propia Caja que no ha tomado las previsiones oportunas para dotar de mayor número de personal al Laboratorio.

La Dirección de Asuntos Laborales dada la implicación de este conflicto, en conjunto con la Oficina Regional de San Carlos de la Defensoría, programó una visita de la Defensora de los Habitantes al lugar, la cual se llevó a cabo el pasado 25 de marzo del 2015, donde se ha inspeccionado el lugar, se conversó con los afectados y se levantó un acta sobre lo ocurrido, para posteriormente, conversar con la Presidencia Ejecutiva de la CCSS y la Gerencia de División Médica para buscar una posible solución a éste conflicto.

J Dirección de Promoción y Divulgación

Las instituciones nacionales de derechos humanos tienen dos mandatos centrales, uno en protección y otro en promoción de derechos humanos. Esta unidad administrativa tiene la responsabilidad de asumir la competencia en el campo de la educación en derechos humanos. Las acciones desarrolladas se convierten en una contribución de la DHR a la construcción de una sociedad más democrática, más inclusiva y más solidaria. El trabajo se orienta a desarrollar procesos de información, sensibilización y educación en derechos humanos dirigidos tanto al sector público como a la sociedad civil. La Defensoría hace suya la definición de educación en derechos humanos que establece el Plan Mundial de Educación en Derechos Humanos:

"el conjunto de actividades educativas de capacitación, difusión e información encaminadas a crear una cultura universal en la esfera de los derechos humanos, actividades que se realizan transmitiendo conocimiento y moldeando actitudes, y cuya finalidad es:

a. Fortalecer el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

b. Desarrollar plenamente la personalidad humana y el sentido de la dignidad del ser humano.

c. Promover la comprensión, la tolerancia, la igualdad entre los sexos y la amistad entre todas las naciones, las poblaciones de indígenas y los grupos raciales, nacionales, étnicos, religiosos y lingüísticos.

d. Facilitar la participación eficaz de todas las personas en una sociedad libre.

e. Intensificar las actividades de las Naciones Unidas en la esfera del mantenimiento de la paz."

Para efectos didácticos este informe sistematiza la acción desarrollada durante el último año en 4 procesos con temáticas muy similares, pero con metodologías de intervención diferenciadas de acuerdo a los actores y a los objetivos impulsados: Participación ciudadana e incidencia política. Acompañamiento en procesos de capacitación. Otras formas de intervención y nuevas alianzas estratégicas. Actividades de información y divulgación.

A continuación se presenta un resumen de lo actuado en términos estadísticos.

Estadísticas generales de la cobertura en capacitación y actividades de divulgación. En materia de capacitación se realizaron 147 actividades y lograron una asistencia de 3421 personas procedentes de todo el territorio nacional. En divulgación y actividades de difusión se contabilizan 47 acti-

vidades con una asistencia de 2469 personas. Estos datos no incorporan las actividades de coordinación e investigación.

Número de participantes y Número de actividades por Región. 2014		
Actividades de capacitación		
Región	**Número de actividades**	**Participantes**
Gran Total	**194**	**5894**
Subotales	**147**	**3425**
Atlántica	19	632
Brunca	20	365
Chorotega	9	280
Huetar Norte	4	55
Pacífico Central	6	116
Central	89	1977
Actividades de divulgación		
Subtotal	**47**	**2469**
Atlántica	2	240
Brunca	2	750
Chorotega	1	100
Central	43	1379

Temas	Numero de actividades	Hombres	Mujeres	Total
Totales	147			3421
Participación ciudadana e incidencia política	29	91	129	806
Buenas prácticas para un derecho garantista	6	34	52	85
DDHH y condiciones de género	3	45	15	76
Derechos humanos y Defensoría de los Habitantes	11	44	74	128
DDHH y discapacidad	6	68	107	175
DDHH y diversidad sexual	6	64	96	202
DDHH/ Estado de Derecho	1	4	13	17
DDHH y poblaciones especiales	5	37	276	313
Derechos Humanos, Discriminación y VIH	10	55	99	282
Derechos Humanos y participación en comunidad	5	3	44	47
Derechos Humanos, juventud y educación	25	226	269	663
Educación en Derechos Humanos	8	43	98	141
Hostigamiento sexual	6	15	62	107

Conversatorios en Asamblea Legislativa	2	38	61	99
Plurietnicidad y multiculturalidad, derecho al desarrollo	3	39	59	98
Derechos humanos: Derechos sexuales y derechos reproductivos	8	23	59	107
Otros temas	13			75

Participación ciudadana e incidencia política. Cada vez es más fuerte la voz de las personas exigiendo mayor participación e incidencia en la toma de decisiones, en particular procurando una mayor presencia cuando se trata de asuntos que les afectan directamente en su lugar de residencia.

Simultáneamente puede observarse que sus conocimientos y experiencia muestran limitaciones, principalmente relacionadas con el hecho de que, dada su incorporación en procesos participativos en su condición de voluntariado, generalmente no reciben apoyo económico o de otro tipo para formarse y realizar estas actividades con mayores conocimientos y habilidades[1]. Esto se agudiza con otro hecho: es frecuente encontrar actitudes y conocimientos del personal de las instituciones, en particular quienes laboran en aquellas encargadas de la prestación de servicios públicos, que no propician la participación ciudadana ni promueven la incidencia de las personas usuarias en la toma de decisiones.

Ante este escenario y con el fin de contribuir al cambio de esas situaciones, la Defensoría ha mantenido –y profundizado- el interés por diseñar, validar y poner a disposición de las personas interesadas ideas, métodos, técnicas y experiencias que permitan, especialmente a quienes utilizan servicios públicos, ejercer sus derechos e incidir en decisiones para el mejoramiento en la calidad de su prestación.

Durante el período actual se extendió la cobertura de esta iniciativa a un nuevo eslabón: la participación establecida en el ordenamiento jurídico. Específicamente se inició la relación con las Juntas de Salud. Dichas Juntas fueron creadas mediante la Ley Nº 7852 como "*…entes auxiliares de los hospitales y las clínicas para mejorar la atención de la salud, el desempeño administrativo y financiero, así como la promoción de la participación ciudadana…"*[2].

Además de agregar al proceso esas instancias de participación, se tiene previsto complementar el trabajo realizado con organizaciones comunitarias en las diversas localidades, instituciones y entidades prestadoras de servicios públicos, mediante el apoyo a ONGs, asociaciones, cooperativas y otras instancias participativas interesadas en extender su ámbito de trabajo, al logro de una mayor satisfacción de las personas que reciben servicios públicos.

El objetivo de este Programa, denominado "Red de Personas Usuarias de Servicios Públicos" es el apoyo a organizaciones comunitarias dotándolas de herramientas que fortalezcan sus capacidades para "*Realizar una defensa efectiva de los derechos de las personas usuarias de los servicios públicos ante las instancias correspondientes"* para que se satisfagan adecuadamente sus necesidades. Ese fortalecimiento de capacidades comprende tres pilares o columnas que le dan vigencia y sostenibilidad:

Información: conocer el servicio, sus principales características, estándares para su prestación, espacios que ofrecen para la participación de sus personas usuarias, entre otros.

1 Más bien deben dedicar su tiempo (a menudo después de su jornada laboral o en fines de semana) y sufragar los gastos que les ocasionan trasladarse muchas veces a grandes distancias del lugar donde viven.

2 Artículo 2, Ley No. 7852 Desconcentración de los hospitales y las clínicas de la Caja Costarricense de Seguro Social", publicada en La Gaceta No. 250 del 24 de diciembre de 1998.

Cohesión de grupo: que no sea un individuo sino una colectividad quien participa activa y solidariamente y se organiza en pro del mejoramiento del servicio.

Estrategia de intervención: definir con claridad un punto de llegada y la forma de avanzar en la dirección acordada conjuntamente. Esto aumenta las probabilidades de éxito en la negociación con las autoridades responsables de tomar las decisiones para que haya una efectiva y provechosa utilización de los servicios.

Para este fin la Defensoría ha puesto a disposición material metodológico[3], socializa información ofrecida por informantes clave de la institución que presta el servicio bajo análisis y personas destacadas de la comunidad en que se está trabajando, promueve una valoración ciudadana acerca de la calidad con que se ofrecen dichos servicios y apoya a las organizaciones para la preparación, formulación y presentación de solicitudes a las autoridades respectivas, responsables de la prestación del servicio, a las que se denomina "Cartas de Petición Ciudadana" (CPC).

Como complemento, también la Defensoría ofrece su apoyo a las instituciones que lo soliciten para la elaboración y puesta en marcha de las respuestas a las CPC, idealmente mediante Cartas de Compromiso con la Ciudadanía (CCC) -u otro formato de respuesta- que lleven a un mejoramiento en el servicio ofrecido.

Este Programa continuó ofreciendo apoyo puntual en la Región Chorotega (Cañas, Liberia y La Cruz), concentrando las actividades en Coto Brus (cantón fronterizo con Panamá), donde se completó el proceso con la entrega de la CPC a las autoridades de la Dirección Regional Brunca de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) y se asesoró a la Comisión de Personas Usuarias de Servicios Públicos de Salud para que valorara las respuestas institucionales y, con base en ellas y todo el trabajo realizado, elaborara un Plan de Seguimiento e iniciara la ejecución de dicho Plan, así como el seguimiento de cada una de las actividades planificadas.

También se realizaron experiencias similares en Isla Venado, Puntarenas, así como en El Silencio, Tilarán, provincia de Guanacaste, coordinadas por las Áreas Regional y Promoción y Divulgación.

Utilizando esquemas metodológicos afines se apoyó la iniciativa "Territorios Seguros" en Guápiles, Pococí, provincia de Limón y en el sur del Área Metropolitana (Guatuso de Patarrá, Desamparados).

El Programa "Red de Personas Usuarias de Servicios Públicos" pretende apoyar diversas fórmulas de participación ciudadana, así como la creación o fortalecimiento de mecanismos locales de educación sobre cómo ejercer los derechos que tienen como personas usuarias de servicios públicos. Al mismo tiempo se espera que en diversas localidades se establezca -o si ya existe se fortalezca- una estructura para la defensa y promoción de los derechos de las personas usuarias, preferiblemente una Red de base comunal. Igualmente se busca incentivar el intercambio de buenas prácticas entre comunidades, de modo que cada vez sea mayor la incidencia ciudadana en la toma de decisiones, especialmente aquellas relacionadas con el mejoramiento en la calidad de los servicios que se les ofrece[4].

Algunos de los principales resultados del Programa de "Red de Personas Usuarias de Servicios Públicos" hasta la fecha son:

---

3 Una publicación resume los principales conceptos útiles para el accionar en materia de servicios públicos desde la perspectiva de las personas usuarias: Servicios Públicos: Motores de Nuestros Derechos, la cual está disponible en www.dhr.go.cr o bien solicitando copias impresas en el Área de Promoción y Divulgación de la Defensoría de los Habitantes

4 Los problemas tienden a ser similares en las diversas localidades. De ahí que el establecimiento de una Red hará posible no sólo una identificación de obstáculos similares, sino que dará más fuerza a las peticiones y demandas de las personas usuarias del servicio. Se tomará consciencia de que es insuficiente atender las demandas de una localidad, sino que muchas deficiencias se dan a lo largo y ancho del territorio nacional.

Las organizaciones del cantón de Coto Brus completaron su proceso de análisis y propuestas en materia de servicios de salud prestados por la CCSS (con la asesoría de la Defensoría). Se analizaron las respuestas de las autoridades de la Caja a la CPC y, con base en dichas respuestas, se realizó el ajuste en la programación de trabajo de la Comisión de Personas Usuarias de los Servicios de Salud en ese cantón. Se adicionaron actividades orientadas a socializar el trabajo realizado, entre las cuales se destaca la programación de una Feria de la Salud.

Este proceso hizo posible que las organizaciones y autoridades locales de la Caja mejoraran su relación, se entregara o bien se asumiera el compromiso de informar a las personas usuarias de los servicios sobre horarios, padecimientos, proceso de referencia y contra referencia con el Hospital Regional en Pérez Zeledón y otros centros hospitalarios, como el del cantón de Corredores. Durante visitas posteriores integrantes de la Comisión de Personas Usuarias han indicado que la comunicación y respuestas de las autoridades de la Caja son más ágiles y efectivas.

En el marco de este proceso y específicamente a partir de la presentación de la CPC concluyeron exitosamente las gestiones para la asignación de un especialista en cirugía al Hospital de San Vito, del cual se carecía durante un largo período. La convergencia en ese cantón de representantes de las organizaciones sociales, autoridades de la Caja (de la Dirección Regional, el Hospital de San Vito y del Área de Salud) fue clave para dicho logro en beneficio de las personas que son atendidas en el Hospital.

También en Coto Brus, las organizaciones relacionadas con la producción agropecuaria[5] y las ligadas al desarrollo comunal expusieron la situación desfavorable en que estaban, producto de una aplicación que ellos consideran les afecta negativamente de la Ley que autoriza a las Municipalidades a cobrar un tributo menor a aquellas propiedades dedicadas a la producción agropecuaria[6], siendo que la Municipalidad ha presionado a propietarios de tales terrenos, primero para que declaren los valores de sus terrenos y luego para que paguen o hagan arreglos de pago, por sumas que ellos consideran son muy elevadas, prácticamente confiscatorias de su propiedad, advirtiéndoles que luego del cobro administrativo la municipalidad tomará medidas más drásticas.

Esta situación se origina a partir de que, luego de asumir el cobro del impuesto de bienes inmuebles con base en la Ley Nº 7509, el Órgano de Normalización Técnica (ONT), del Ministerio de Hacienda elaboró "mapas de valores" que no consideran la situación especial de las tierras dedicadas a actividades agropecuarias (la ley de Bienes Inmuebles no estableció la obligación de darles un trato diferente). Por tal motivo, las municipalidades y los agricultores iniciaron una discusión que se resolvió mediante la Ley Nº 9071, la cual autoriza un trato especial al cobrar dicho impuesto. Muchas municipalidades acordaron proceder de conformidad con lo que les permite la ley, estableciendo valores más acordes con los ingresos de las personas agricultoras.

La Municipalidad de Coto Brus acordó no acogerse a lo que establece dicha Ley. Luego, ante protestas de los propietarios varió el acuerdo, estableciendo que sí aplicarían lo permitido por la Ley, pero nuevamente el Concejo Municipal tomó un acuerdo regresando a la posición original de aplicar la Ley Nº 7509 sin ninguna variación para los terrenos agropecuarios. Informaron los vecinos que adicionalmente cuando ellos se presentaban para tratar de poner en claro su situación con los impuestos, fueron presionados para que firmaran una declaración con valores escritos por personeros de la municipalidad. También comentaron que les decían que si no firmaban les mandarían a hacer una valoración que posiblemente sería muy alta.

5 Comité Cívico Agropecuario, el cual ha extendido su ámbito de acción a asuntos que van más allá de asuntos del agro y la ganadería en la zona, cubriendo temas de salud, municipales y otros.

6 Se trata de la No. 9071. Ley de regulaciones especiales sobre la aplicación de la Ley Nº 7509, Ley de Impuesto sobre Bienes Inmuebles, de 9 de mayo de 1995, y sus reformas, para terrenos de uso agropecuario publicada en La Gaceta N.º 191 Alcance Digital N.º 146 del 03.10.2012.

Esta situación fue atendida por la Defensoría en dos de sus aristas. Por una parte, se inició un ciclo de asesoría para que se consolidara una nueva Comisión de Usuarios de Servicios, esta de Servicios Municipales, utilizando la metodología del Programa "Red de Personas Usuarias de Servicios Públicos". Se realizaron sesiones con representantes de las organizaciones para exponer dicha metodología y se gestionó la presencia de personeros que expusieron sobre la normativa y su aplicación, tal es el caso de la ONT, instancia que apoya a las Municipalidades en lo relativo al impuesto sobre bienes inmuebles y el IFAM. Las máximas autoridades de ambas entidades se hicieron presentes en Coto Brus para exponer ante los representantes de las organizaciones locales y atender sus consultas.

La otra línea de atención de la Defensoría es el apoyo directo a las personas afectadas, procurando una solución satisfactoria tanto de las gestiones realizadas por las personas interesadas ante la Municipalidad como de los procesos ante las autoridades judiciales para que se revierta la situación creada por los acuerdos municipales.

En el otro extremo del territorio nacional, en Guanacaste se verificó la continuación de la relación armónica y de trabajo conjunto entre las Uniones Cantonales y las autoridades locales de la Caja, principalmente en La Cruz y Cañas. También se atendieron solicitudes puntuales tanto para capacitación como sobre el tema de la presencia de arsénico en el agua en Cañas, coordinando la presentación del informe elaborado en la Defensoría en la materia.

En la Isla Venado, Puntarenas se asesoró a sus habitantes para la preparación de CPC relativa a los servicios de salud prestados en las dos sedes de EBAIS de la Isla, así como de la atención en otros centros de salud a dicha población, en particular el Hospital Monseñor Sanabria[7]. La presentación se realizó ante las autoridades de la Caja en la misma Isla, con la presencia de la Defensora de los Habitantes.

En la comunidad de El Silencio, cantón de Tilarán, Guanacaste se apoyó a representantes de dicho lugar en la preparación y presentación de una CPC ante las autoridades cantonales de la Caja. Dicha presentación se realizó en la misma comunidad de El Silencio con la presencia de muchos de sus habitantes, de las autoridades de la Caja y de la Defensoría, abriendo nuevos espacios de diálogo para mejorar la prestación de los servicios.

Durante este período se trabajó en conjunto con las instancias que promueven la participación a lo interno de la CCSS, lideradas por la oficina que brinda apoyo a las Juntas de Salud[8].

Se convino en realizar un trabajo conjunto para dotar de conocimientos y herramientas de trabajo a las Juntas de Salud de todo el país. Para tal fin se participó en un gran número de reuniones de programación así como en 10 sesiones para presentar la propuesta en igual número de regiones, con una asistencia de entre 40 y 70 personas cada reunión, tanto de las mismas Juntas como de la respectiva dirección médica y personas facilitadoras de las labores de las Juntas en cada localidad.

La propuesta de apoyo tuvo gran aceptación y se generaron demandas para apoyos específicos de la Defensoría en las diversas regiones, por lo que se está procediendo a atenderlas, de modo que fortalezcan su capacidad para cumplir con lo que establece la Ley Nº 7852 y convertirse en efectivos entes auxiliares de los hospitales y las clínicas, contribuyendo a mejorar la atención de la salud en cada localidad, velando por un adecuado desempeño administrativo y financiero del centro de salud y, lo más importante, para que puedan promover una participación ciudadana que permita el mejoramiento no sólo de las condiciones de salud de la población, sino también de otras necesidades y en el país en su

7 Un problema particular es la hora a la que se conceden las citas: tiene que permitir que lleguen a tiempo considerando el viaje en lancha desde la Isla Venado y tampoco pueden ser muy tarde pues se dificultaría el regreso de pacientes y acompañantes a dicha Isla.

8 La relación se coordinó con la Asesoría y Gestión Legal, Desconcentración y Juntas de Salud, dependencia de la Gerencia Médica de la Caja.

conjunto[9]. Es decir, procurando un mejoramiento sustantivo en el nivel y la calidad de vida de quienes habitan en un territorio, utilizando el esquema de plataforma social, entendida como la conjunción de las denominadas "fuerzas vivas", conjunto de organizaciones que procuran unir esfuerzos para un mayor bienestar de las personas.

Esta idea de establecer una alianza para hacer de las Juntas de Salud puntos o centros que, amparados en la Ley, se conviertan en "motores" en el territorio ofrece la oportunidad para construir redes en cada región, así como una o varias redes nacionales en pro del mejoramiento de los servicios de salud, propósito que constituye el eslabón final de este Programa. La base de dicha red subyace en las convocatorias por región que realiza la Caja. Se trata de promover la idea de fortalecer la vinculación en cada ámbito regional, así como contribuir para que quienes forman parte de las Juntas analicen el diseño más conveniente de la red y lo pongan en marcha.

La constitución o fortalecimiento de esos puntos o futuros "nodos" de la Red harán posible que se logren propósitos del Programa impulsado por la Defensoría, a saber:

- Las y los habitantes de un territorio conocen sus derechos como personas usuarias del servicio, con posibilidades de aplicar un esquema similar a los otros servicios públicos que se les brindan.
- Aumento de la capacidad de fiscalización ciudadana sobre los servicios públicos y la calidad de los que se ofrecen en el territorio.
- Las Instituciones prestadoras de servicios exponen ante la representación comunitaria sobre los servicios que prestan, aclarando sobre atributos, estándares y otras características a que deben ajustarse los servicios que prestan.
- Personas encargadas de la prestación del servicio en cada territorio conocen del Programa, haciendo posible una mejor atención a quienes demandan dichos servicios.
- Personas usuarias de los servicios con capacidades fortalecidas en materia de reclamos / denuncias, derivada de una mayor organización y mejor información sobre instancias, procedimientos, etc. que pueden utilizar para una defensa efectiva de sus derechos.
- Organizaciones comunitarias utilizan de los instrumentos y mecanismos promovidos por el Programa para contribuir al mejoramiento de la calidad en la prestación de los servicios.

Dentro de los siete pasos metodológicos recomendados[10], la elaboración de una CPC representa parte fundamental del proceso de avance hacia la situación deseada. Esta etapa se basa en un diseño de la intervención, es decir, cómo se hará realidad la imagen futura (cómo queremos sea el servicio). Para ello se toman en cuenta los compromisos de la institución que presta el servicio, además de lo que emprenderá el conjunto de organizaciones y personas que procuran su mejoramiento, basándose en las fortalezas con que cuentan. Con esta metodología se coadyuva al diálogo, a la crítica constructiva y al entendimiento entre Sector Público y comunidad.

La preparación y presentación de la CPC debe complementarse con un trabajo de seguimiento no sólo a los compromisos institucionales adquiridos, sino también a monitorear o verificar la ejecución de cada una de las acciones programadas por cada responsable sea persona u organización comunitaria. Es la puesta en marcha de lo que se ha acordado –y consignado en el Plan de acción- lo que contribuirá a un mejoramiento efectivo del servicio. De modo que elaborar dicho plan es necesario pero no suficiente

9 Lo ideal es que la acción comprenda los que se conocen como determinantes sociales de la salud, los cuales incluyen: agua potable, saneamiento ambiental, vivienda, educación y empleo, en una acción comunitaria del tipo de la realizada en la región de occidente y liderada por el recientemente declarado benemérito de la patria Dr. José Guillermo Ortiz Guier cuyo nombre "Hospital sin Paredes" es fiel reflejo del tipo de acción que idealmente debe realizarse en cada comunidad.

10 Los 7 pasos son: 1. Identificar el servicio público y analizarlo desde la óptica de los derechos humanos. 2. "Descubrir" e informarse. 3. ¿Cómo quisiéramos que sea? 4. Peticiones a prestadores del servicio (Carata de Petición Ciudadana). 5. Diseño de la intervención a realizar. 6. Elaborar o ajustar la planificación. 7. Seguimiento y consolidación.

para el logro de nuestros propósitos. En caso de encontrar variaciones en relación con lo planificado se deberán realizar los ajustes pertinentes.

En la práctica se ha encontrado que hay actitudes diversas del funcionariado responsable de la prestación de servicios públicos. Aunque algunas de estas personas en sus resultados no incorporan ninguna preocupación por fomentar la participación cada vez más se constata la existencia de un sector público interesado en reaprender este nuevo tipo de relaciones con las personas, organizaciones y comunidad.

De modo que se abre la posibilidad de construir nuevas formas de relación que resultarán no sólo en mayor consciencia y participación ciudadana, sino también en mayor eficiencia en la prestación de servicios públicos, cumpliendo a cabalidad con lo establecido al respecto en la Constitución Política, Tratados internacionales y otra normativa aplicable. Y no solo esto, sino principalmente contribuyendo a que los servicios públicos sean verdaderos motores para la plena vigencia de los derechos humanos y el logro de mayores niveles de bienestar y felicidad.

Territorios Seguros. Desde el 2012 la Defensoría ha dado acompañamiento a un proceso de participación ciudadana y rendición de cuentas denominado "*Territorios Seguros"* que se inscribe dentro de esta lógica de fortalecimiento de la participación comunitaria en el Cantón de Pococí, que se propone el mejoramiento en la calidad de vida de las personas, que conlleva al mejoramiento en la prestación de los servicios públicos.

La comunidad se agrupa motivada por la inseguridad ciudadana, sin embargo, su respuesta organizativa se derivó hacia la exigencia de rendición de cuentas del Sector Público, en tanto que del análisis de la realidad se logra desarrollar una visión más integral del concepto de seguridad ciudadana, que involucra no solamente acciones represivas sino fundamentalmente la promoción del desarrollo local e inclusión social. Este movimiento organizativo es voluntario, ha venido operando con recursos humanos y materiales mínimos, pero con una importante capacidad de sostenibilidad en el tiempo y credibilidad de su accionar, lo que ha propiciado el interés de otras comunidades por participar en esta iniciativa.

Con el fin de fortalecer la sostenibilidad y cohesión se desarrollan una serie de encuentros de formación para personas facilitadoras de "Territorios Seguros" cuyo fin es promover la asociación de nuevos integrantes quienes congregados en ese mismo objetivo, puedan desarrollar una visión del trabajo cantonal y sus implicaciones de exigibilidad a nivel regional y nacional desde una perspectiva de derechos humanos, con énfasis en presupuestos públicos, así como fortalecer las capacidades organizativas de las personas que actualmente la integran.

Para el año que comprende este informe se contabilizaron más de 20 actividades. Dos de estas han sido denominadas por sus integrantes como actividades de "Gala" de Rendición de Cuentas, donde se ha logrado un importante nivel de participación de la institucionalidad pública, lo que ha exigido un especial esfuerzo en organización, desarrollo y fortalecimiento de capacidades de las comunidades para lograr un diálogo respetuoso y lograr que las instituciones honren los compromisos. El proceso ha sido complejo pues se evidencian resistencias de algunos sectores a garantizar el acceso a la información pública y a entender las responsabilidades de las y los servidores públicas a rendir cuentas de sus actuaciones.

La Defensoría de los Habitantes, la Vicerrectoría de Acción Social de la UCR y el Estado de la Nación, apoyan esta iniciativa en cuanto a las metodologías y la sistematización de sus procesos, respetando en todo momento la autonomía del movimiento. Esta comisión plantea dar continuidad al apoyo técnico para fortalecer las condiciones de continuidad y solidez organizativa para lograr nuevas herramientas de incidencia y mejorar los procesos de interlocución y de rendición de cuentas.

Pese a los avances en la iniciativa de Territorios Seguros, se requiere avanzar en los procesos de sensibilización y capacitación del Sector Público para modificar la cultura institucional, de puertas cerradas

y limitación a la información que mantienen algunos. Esta iniciativa es considerada como una buena práctica en el campo de participación ciudadana y la rendición cuentas por lo que su potenciación y réplica en otras comunidades es una tarea pendiente.

Proceso de formación de Promotoras de Derechos Migrantes en la Región Chorotega. Durante este año se concluyó la ejecución del programa "Empoderamiento de las mujeres migrantes para el ejercicio de sus derechos y la incidencia en el tema migratorio", formulado por la Unidad Regional Chorotega del INAMU y que contó con la colaboración de esta institución. En esta etapa final, ambas instituciones se plantearon la necesidad de reforzar los aprendizajes, capacidades y experiencias vividas por las mujeres participantes y propiciar la relación y alianzas entre ellas y las instituciones públicas que atienden en la región a la población migrante. Con el fin de consolidar su condición como promotoras legales, de cara al acceso efectivo y real de los servicios públicos esenciales para el reconocimiento, respeto, disfrute y garantía de sus derechos y su defensa. El trabajo fue realizado con 40 mujeres migrantes nicaragüenses, habitantes de Liberia y La Cruz y se orientó a la consolidación de su formación con información para la orientación a otras personas migrantes de sus comunidades.

Los objetivos planteados para la fase final del 2014, fueron los siguientes:

- Profundizar en el dominio conceptual y de procedimiento de los derechos abordados durante las sesiones desarrolladas en los años 2010-2013
- Reforzar habilidades de expresión de las mujeres que les permita hacer una proyección autónoma, asertiva, no violenta, eficaz en la promoción de derechos
- Desarrollar destrezas y habilidades de las participantes para que puedan orientar a otras mujeres en la defensa de sus derechos humanos y legales, acceso de los servicios, información sobre trámites y responsabilidades, de una manera útil, adecuada y eficaz.
- Evaluar con las mujeres participantes los cuatro años de proceso formativo.
- Diseñar conjuntamente con las instituciones y las mujeres un plan de seguimiento y de compromiso para tres años posteriores.
- Involucrar a una representación de las mujeres participantes en la validación del material divulgativo sobre derechos que se estará elaborando por el INAMU.

El proceso incluyó revisión y repaso de temas con especial énfasis en los procedimientos e instancias públicas para hacer valer los derechos de interés para la población migrante y sesiones de trabajo para la definición de las acciones de seguimiento una vez concluido el proceso. Se contó con la participación de las promotoras de derechos migrantes en la Feria de Derechos de población migrante en La Cruz y un Encuentro final realizado en Liberia. Estas personas se han constituido como Red de Promotoras de Derechos Migrantes, por medio de asociaciones civiles sin fines de lucro a fin de consolidarse como organizaciones de mujeres con una acción permanente en los dos cantones.

Temas de Talleres	Visitas a instituciones públicas
Derecho a la salud Derecho a la educación Derecho de familia Derechos laborales Derecho a una vida libre de violencia Derecho a la organización, a la libertad y a la no discriminación Trámites migratorios	Tribunales de Justicia de Liberia Clínica de la Caja Costarricense de Seguro Social de La Cruz Regional del Ministerio de Educación Pública de La Cruz Regional de la Defensoría de los Habitantes de Liberia Juzgado Contravencional de La Cruz Fuerza Pública de La Cruz Regional de la Dirección de Migración en Liberia Consulado de Nicaragua en Liberia Patronato Nacional de la Infancia Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de La Cruz



Las mujeres migrantes iniciaron el proceso sin documentos migratorios, en el transcurso fueron asesoradas y acompañadas por las instituciones públicas y organizaciones civiles para la regularización de su estatus migratorio. Al finalizar, la totalidad de las mujeres tenían al día sus documentos migratorios. Esto permitió un nivel de seguridad personal, empoderamiento y ejercicio de sus derechos.

"la regularización de los trámites permite un mayor nivel de empoderamiento de las mujeres; reducción de la revictimización y mayores niveles de participación ciudadana y ejercicio de sus derechos en general" (Informe Anual de la Defensoría de 2013)

El procesos prolongado de 4 años permitió que las mujeres lograran tener un mayor nivel de comprensión y apropiación de los conocimientos e información asi como también de sus responsabilidades a nivel personal, familiar y como promotoras legales, asumiendo más concientemente su protagonismo y su participación en la resolución activa de las situaciones de discriminación y violencia.

Desde el punto de vista de la Educación en Derechos Humanos, el proceso permitió contar con un espacio de interaprendizaje donde "todos estos temas fueron mediados pedagógicamente y adecuados específicamente para la población, es decir, que los temas fueron abordados desde el enfoque de derechos humanos con técnicas propias de educación popular incorporando la perspectiva de género y migratoria" (Informe Anual de la Defensoría de 2013)

Impulsar estos procesos educativos se contribuye a la generación de cambios en nuestra sociedad para que ésta sea más democrática, justa, equitativa e inclusiva. Además, para que el Estado garantice igualdad de oportunidades y disminuya las brechas existentes entre mujeres y hombres, reconociendo la diversidad cultural como un factor a considerar en las políticas y acciones estatales y donde sea visible la condición de persona migrante titular de derechos humanos.



Derecho Humano al Ambiente: Cambio Climático. En este orden de agenda se han ejecutado una serie de actividades tendientes a fortalecer capacidades comunales e institucionales para garantizar el desarrollo sostenible en las comunidades.

Siendo coherentes con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la ONU ha transitado hacia el concepto de desarrollo sostenible, en parte, a causa del deterioro que implica en la vida de las naciones y de las personas los efectos del cambio climático. Se coincide que si este no se controla, aumentaría la probabilidad de graves e irreversibles cambios en nuestros ecosistemas. Las iniciativas enmarcadas dentro de los parámetros del desarrollo sostenible,

permiten controlar de mejor forma los efectos de éste y pueden ayudar a cubrir las necesidades de desarrollo de los más pobres y vulnerables, quienes menos han aportado al problema del cambio climático.



Siendo coherentes con las necesidades planteadas a nivel global, desde esta Defensoría se participa en el seguimiento de las agendas ambientales y la rendición de cuentas en los siguientes espacios: la Comisión de Gestión Integral de la Cuenca del Río Grande de Tárcoles, en la sub comisión Corredor Biológico Interurbano Río Torres (CBIRT) y con la Asociación ecologica de Guatuso–Patarrá, todas estas iniciativas pretenden contribuir a la protección y regeneración de cuencas y microcuencas de abastecimientos acuíferos, determinando para ello las áreas de protección de recarga de las fuentes así como las especies. En el caso del CBIRT esta iniciativa busca además la conectividad de las zonas verdes y la apropiación ciudadana de estos espacios garantizando la protección.

Este informe contabiliza más de 30 actividades de coordinación, capacitación e inspección, para el 2015 se continuará participando en las comisiones mencionadas. El problema ambiental influye directamente en la vida de las personas, quienes deben tener acceso a la información y derecho a la participación en reuniones o actividades que tengan que ver con su entorno.

Acompañamiento en procesos de capacitación.

La Defensoría ante de la demanda de educación en derechos humanos de diferentes colectivos y del sector público ha establecido una estrategia de acompañamiento y oferta educativa adaptada a los distintos grupos y sectores. A pesar de las limitaciones propias de recursos humanos y presupuestarias de la institución, se hacen inminentes esfuerzos por satisfacer esta demanda y en la medida de las posibilidades de ampliar los niveles de cobertura geográfica y temática. Resulta necesario que en el Sector Público se conozcan y se apliquen las convenciones y tratados internacionales de derechos humanos que garantizan igualdad, libertad y dignidad para todas las personas sin discriminación alguna. Cada una de estas iniciativas exige un proceso de investigación documental y de campo que implica aproximaciones sucesivas a la realidad y al entorno de los grupos. Bajo un concepto de educación no formal es una educación que pretende ser significativa, que les da voz a las personas.

Proyecto de Vivienda, "Las Anas" grupo de mujeres: del desarraigo al derecho de la vivienda. El acompañamiento y capacitación desarrollado por la institucion apoyó la formación de líderes y lideresas comunales de Los Guido en Desamparados, representantes de las familias beneficiarias del proyecto de vivienda en construcción llamado Condominio "Las Anas" desarrollado por FUPROVI y solicitado por esta misma Fundación. La capacitación estuvo orientada a desarrollar colectivamente el análisis de sus vivencias, actitudes y comportamientos para enfrentar de una manera constructiva los cambios que estas familias están viviendo al dejar sus asentamientos precarios y sus arraigos para iniciar un nuevo proyecto de vida.

Estuvo orientado a promover espacios de intercambio y aprendizaje para para identificar herramientas que contribuyan a la convivencia pacífica y respetuosa en su nueva comunidad, conociendo información acerca de sus derechos y la importancia de una participación ciudadana más activa. La capacitación

se realizó en cinco sesiones con un grupo conformado por mujeres quienes lideran gran parte de las familias que están involucradas en este proyecto de vivienda, sin embargo sería conveniente que la Defensoría en este transitar de estas mujeres, renueve esperanzas y fortalezas y revalorice la dignidad bajo nuevos techos en un futuro cercano.

Algunas manifestaciones de estas mujeres participantes sobre la experiencia:

"Todas las manos sosteniendo un proyecto."
"Cómo hacer cambios en nuestra vida diaria, la carga que llevamos a veces es mucha."
"En el proyecto de vivienda las mujeres podemos apoyar cambios pero la tarea no es sólo nuestra."
"Voy a aportar conocimiento experiencia vivida y tiempo de calidad para compartir con mi comunidad."
Para mi comunidad quiero: paz, tranquilidad, solidaridad, organización, seguridad, recreación, igualdad y limpieza".

En la lucha contra la pobreza estos procesos de acompañamiento y capacitación son fundamentales porque constituyen complementos a la acción de la administración activa en la construcción de una nueva ciudadanía que las separe de la posición anónima frente al Estado.

Impulso de la igualdad de género entre hombres y mujeres

Charlas al sector público sobre derechos sexuales y derechos reproductivos. La Defensoría imparte charlas informativas y formativas sobre derechos sexuales y derechos reproductivos a solicitud de las instituciones públicas y de la sociedad civil que requieran de esta colaboración. El objetivo es dar a conocer los alcances de la normativa nacional e internacional, jurisprudencia y doctrina sobre ambos temas, con un enfoque de derechos humanos y reforzar las competencias institucionales para que sean en su accionar, garantes efectivos de derechos.

Capacitaciones en hostigamiento sexual. La Defensoría cuenta con un módulo de capacitación en materia de hostigamiento sexual en esta materia donde se da a conocer los alcances de la Ley contra el Hostigamiento Sexual en el empleo y la docencia; de la jurisprudencia más relevante; de las buenas prácticas que impulsa la Defensoría para lograr una abordaje garante de los derechos tanto de las víctimas como de todas las partes involucradas, en sede administrativa.

Se realizaron capacitaciones en la Universidad Nacional, Instituto Tecnológico de Cartago, Tribunales de Justicia de Heredia y Municipalidad de Escazú.

Lenguaje inclusivo: Se impartió un taller sobre la perspectiva de género y el uso del lenguaje inclusivo como acción en el sector público para impulsar la igualdad y la equidad a nivel cultural y el respeto a la diversidad. Esta capacitación fue impartida a un grupo de 60 auditores de todas las municipalidades del país, en el marco del II Taller para auditores municipales en gestión vial municipal, convocado por el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM).

Descriminalización de las mujeres en materia de drogas. Se organizó un conversatorio con organizaciones de mujeres y de niñez, para el abordaje con enfoque de género el problema de mujeres y drogas. Esta actividad se realizó como Reunión Satélite de la V Conferencia Latinoamericana sobre Políticas de Drogas.

De acuerdo con los datos del Consorcio Internacional de Políticas sobre Drogas, en la región latinoamericana "las mujeres que cumplen condenas o que están a la espera de ser condenadas por delitos de drogas tienen un nivel educativo bajo o nulo, viven en condiciones de pobreza, y muchas veces son cabezas de familia a cargo de menores y ancianos. La mayoría de ellas no están encarceladas por delitos

de tráfico de drogas a gran escala, ni por ser cabecillas u operadoras de redes delictivas. Antes bien, la mayoría cumple tareas de bajo nivel y alto riesgo, y en ocasiones son obligadas por sus parejas íntimas a vender y transportar drogas. Muchas de ellas se han visto forzadas a distribuir drogas a pequeña escala como una forma de sobrevivir a la pobreza y la exclusión social" (Proyecto Mujeres, Políticas de Drogas y Encarcelamiento en las Américas: Promoviendo Políticas Más Humanas y Eficaces)

En este tema, Costa Rica es referencia por haber logrado una reforma en la legislación penal en materia de drogas, que integra la condición de género y que tuvo repercusiones en la reducción de los niveles de criminalización de las mujeres; se da un tratamiento en el sistema de justicia a esta población de acuerdo con sus condiciones reales de desigualdad y exclusión lo cual contribuye a aminorar el impacto de la prisión, que ya enfrenta problemas graves de hacinamiento.

Profundizando sobre el enfoque de derechos humanos de afrodescendientes, en materia de derechos culturales. (Región Caribe). Se participó en diversos espacios donde se abordó el problema de la discriminación racial y el racismo. Estuvimos en el cantón de Talamanca con Alcaldes de la provincia de Limón y Changuinola/Panamá, analizando los problemas que aquejan a la provincia desde el punto de vista de los gobiernos locales y los obstáculos que impiden el desarrollo humano y sostenido de la región.

Se participó en el Foro Enfoque de Cultura en la Promoción de los Derechos Humanos, el cual tuvo lugar en Puerto Vargas, Cahuita. Se analizó en esa oportunidad la importancia de que los gobiernos locales impulsen acciones para la preservación de la cultura. Se resalta la importancia de la acción pública en la garantía de la identidad de los pueblos indígenas y afrodescendientes, que son derechos humanos reconocidos en las convenciones internacionales que fundamenta la competencia municipal en esta materia. También participamos como ponentes en el Encuentro Binacional sobre Políticas Culturales "Revitalizando las Culturas Originarias y Afrodescendientes de Costa Rica y Nicaragua con visión intercultural" realizado en la ciudad de Bluefields, Nicaragua. Dentro de los conceptos clave trabajados queda claro que se ha intentado destruir la diversidad en la conformación del Estado-Nación y que la teoría de la aculturación dominó el escenario de las políticas públicas dirigidas particularmente a los pueblos indígenas y a la diversidad por los Estados Nacionales de América Latina. La teoría de la aculturación-asimilación supone que el proceso es inevitable: considera que se terminará imponiendo un mestizaje dominado por la cultura colonizadora. Para revertir estos procesos las políticas públicas require se diseñen bajo una óptica de multiculturalidad y plurietnicidad, la Defensoría continuará desarrollando su trabajo con estas poblaciones en los próximos años considerando la posibilidad de construcción de una Agenda Afro costarricense y una Agenda desde la Población Indígena.

La Defensoría continúa con los procesos de formación en materia de diversidad sexual con enfoque de derechos humanos. Se cuenta con un módulo de capacitación en esta materia, con el fin de promover una cultura de respeto y tolerancia vinculando los derechos humanos de la población lésbica, homosexual, bisexual, transexual e intersex con los mandatos institucionales, con la prestación de los servicios públicos y con la garantía de derechos humanos. Se requiere generar espacios sobre el alcance del mandato de No Discriminación contrastándolo con los prejuicios y estereotipos sobre homosexualidad y lesbianismo que aún prevalecen en nuestra sociedad y que impacta directamente en la cultura institucional y en el ordenamiento jurídico costarricense.

Es de especial importancia dar a conocer jurisprudencia internacional y nacional de derechos humanos en esta materia específicamente la sentencia de la CIDH del caso de Karen Atala Riffo y niñas contra Chile, en la que se interpreta que la Convención Americana de Derechos Humanos en su artículo 1.1 sobre la obligación de los Estados de respetar los derechos sin discriminación alguna, está incluida la no discriminación por motivo de orientación sexual.

ACTIVIDADES DE FORMACIÓN
1. Municipalidad de Goicoechea. La Defensoría ejecutó el módulo en dos actividades de formación impartidas en el cantón de Goicoechea, a instancia de la Oficina de Diversidad de la Municipalidad de este cantón. Las actividades involucraron al personal de la municipalidad así como a sector docente y organizaciones de la sociedad civil del cantón. También la Defensoría participó en las actividades de conmemoración del 17 de mayo, Día Nacional contra la Homo, Lesbo y Transfobia, organizada por esta municipalidad, con un mensaje por parte de la Defensora en el acto oficial y con un stand informativo durante la Feria de Derechos.
2. Hospital Nacional Psiquiátrico. El módulo también se ejecutó con personal administrativo y técnico del hospital, a solicitud de esta institución.
3. OIM. La Organización Internacional para las Migraciones solicitó a la Defensoría su criterio en el proceso de validación de un módulo sobre los derechos de las personas lesbianas, homosexuales, bisexuales, trans e intersex migrantes, se le hicieron aportes y colaboración en los talleres de consulta que se realizaron en la sede central de la Defensoría. Adicionalmente, se le dio especial colaboración a la OIM en la revisión del contenido de la normativa internacional en derechos humanos de dicho módulo.
Las poblaciones de la diversidad sexual son clave en la respuesta a la epidemia del VIH y sida, por lo que las acciones dirigidas a generar ambientes más favorables y respetuosos de los derechos humanos, en respeto de la diversidad, constituyen en sí un aspecto preventivo. Se destaca la Declaratoria de la Defensoría de los Habitantes como espacio libre de Discriminación por Orientación Sexual e identidad de Género.

Hacia una justicia garantista: justicia penal juvenil. Estamos frente a un fenómeno complejo en sí mismo que requiere una mirada interdisciplinaria para dar cuenta de los motivos y tensiones que llevan a una persona menor de edad a asumir el rol de "infractor" y luego ser abandono.

Las carencias se convierten en detonantes de esas conductas infractoras a condición de que haya una sincronía entre factores individuales, medio social y cultural. La mayor determinación para esta condición es la carencia de oportunidades. Las contradicciones estructurales y las condiciones ofrecidas por el medio para la juventud generan insatisfacciones crecientes que las o los llevan a acciones fuera de las normas para desarrollar afecto, pertenencia, relaciones, aceptación y medios congruentes con sus necesidades.

Ante este panorama el desafío de las instituciones encargadas del tema radica en emprender acciones articuladas, que permitan dotar de recursos y programas pertinentes a las instancias comunales que ofrezcan opciones atractivas y que posibiliten a las personas menores de edad desarrollar sus aptitudes y capacidades para incorporarse al ambiente familiar, laboral o escolar.

Por esta razón la Defensoría asumió el reto de desarrollar y ejecutar un módulo de capacitación, denominado: Buenas Prácticas para un Derecho Penal Garantista, que se implementó en comunidades de Guápiles, Turrialba, y San Carlos.

La capacitación se desarrolló en tres momentos, a saber: El módulo de derechos humanos, el de cambio de paradigma y Justicia Penal Juvenil, cerrando con el Módulo de Buenas Prácticas para un Derecho Garantista, lo grupos convocados fueron profesionales de diferentes campos cuyo trabajo se desarrolla con población menor de edad. Aparte de los conocimientos que adquirieron los y las participantes podemos señalar además otros logros:

1. Se identificaron y reconocieron los representantes de las diferentes instituciones y organización que tienen responsabilidades en este campo.
2. Se establecieran alianzas estratégicas para trabajos relacionados con centros de mediación en los Centros Educativos.
3. Se crearon las bases para el establecimiento redes de trabajo cuyo objetivo fundamental es la prevención de las infracciones legales y el uso y consumo de drogas en cada región.

Las personas participantes manifestaron la necesidad de conocer los alcances de la Ley de Justicia Penal y su aplicación y formularon consultas acerca de la falta de respuesta ante las denuncias que son presentadas en el Juzgado Penal Juvenil, se externaron preocupaciones por el aumento de noticias con ejemplos poco constructivos en temas de corrupción además de los efectos negativos de las redes de tráfico y consumo de drogas en los Centros Educativos. Persiste la preocupación sobre las dificultades para la permanencia en el sistema educativo formal y la incorporación en el mercado laboral de la población adolescente. Se logró capacitar a cien personas que replicarán el módulo en las diferentes instituciones que representan, a estudiantes, familiares y docentes.

Discapacidad y no discriminación. El trabajo en este campo ha sido una constante a partir de solicitudes de distintos sectores de la sociedad, así se desarrollan diferentes acciones orientadas a brindar información sobre los instrumentos de DH nacionales e internacionales. Cuando se tratan los Derechos Humanos y Poblaciones en condiciones de vulnerabilidad, se menciona a la población con discapacidad y la necesidad de incorporar un enfoque social y de participación, en el cual no se visualice a la persona con discapacidad como el problema, sino que el entorno como el escenario en el que hay que operar cambios y adaptaciones, entre los cuales están los cambios actitudinales y de acceso.

Destacan los talleres dirigidos a aspirantes a la judicatura, a personal del AyA, así como a integrantes de Juntas de Salud, en el marco del fortalecimiento de las capacidades técnicas y legales en la construcción, fiscalización y definición de las prioridades de la CCSS. En coordinación con la UNA se acompañó el curso de formación por competencias vinculadas con el empleo para jóvenes con discapacidad intelectual, física o auditiva en forma directa. Se dio un acompañamiento en la Clínica de Coronado a padres y madres de personas con necesidades Educativas Especiales y/o con discapacidad intelectual.

Como iniciativas promovidas desde la sociedad civil, y en las que la Defensoría acompaña, sobresalen las iniciativas del Movimiento de Vida Independiente de Costa Rica, así como la Campaña 7600: a solicitud del Movimiento se dio asesoramiento para la realización del Encuentro Nacional de Vida Independiente dirigido a personas con discapacidad, que constituyó una experiencia práctica, así como de intercambio y capacitación para más de 150 personas. Posteriormente se visitó el Centro Morpho de esta agrupación, en donde se dio capacitación a integrantes del centro. El apoyo solicitado para Campaña 7600, ha iniciado con la necesidad de respetar los estacionamientos destinados para personas con discapacidad, y de la urgencia para que el MOPT defina el mecanismo de acreditación de dichos espacios.

<u>Otras formas de intervención y nuevas alianzas estratégicas</u>

Red de Educación en Derechos Humanos (REDH). La REDH es un espacio en construcción que busca la articulación y fortalecimiento de acciones de personas, organizaciones e instituciones, comprometidas con la educación en derechos humanos, creando estrategias y herramientas que permitan incrementar su impacto e incidencia política. La Red acuña la definición de educación en derechos humanos establecida en el plan de acción de las Naciones Unidas, para la educación en la esfera de los derechos humanos.

Red de Educación en Derechos Humanos

En este esfuerzo se cuenta con las siguientes instancias representadas: Ministerio de Educación Pública, Universidad Nacional, Patronato Nacional de la Infancia, Escuela Judicial del Poder Judicial, Oficina de Género del Instituto Tecnológico de Costa Rica, El Colectivo Personas Sexualidades y Géneros, Liceo de San José, Centro Juvenil Zurquí del Ministerio de Justicia y Paz, Programa Interdisciplinario de Estudios y Acción Social de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia, PRIDENA, Instituto Nacional de las Mujeres, Grupo Zancocho y Ministerio de Cultura.

Atendiendo a uno de los objetivos de la Red que consiste en promover metodologías y estrategias innovadoras para la educación en derechos humanos, se desarrolló en coordinación con el Taller Nacional de Teatro del Ministerio de Cultura, la experiencia de capacitación: "Expresión Dramática Aplicada a la Educación" que estuvo dirigida a funcionarios y funcionarias de la Defensoría así como a personas integrantes de la Red.

Otra de las acciones relevantes ejecutadas en el año 2014 por este colectivo, fue la organización del taller: "Desafíos para la Educación en Derechos Humanos" entendido como una iniciativa de consulta para conocer de primera mano la situación del Ministerio de Educación Pública con respecto a la educación en derechos humanos. En dicho taller participaron representantes de los diferentes Departamentos del Viceministerio Académico.

Los principales desafíos identificados a partir de esta experiencia fueron sintetizados para su análisis en tres bloques:

- Potenciar el trabajo cooperativo de coordinación y articulación a lo interno del Ministerio de Educación Pública y en particular entre los programas y proyectos.
- Lograr que las políticas públicas y de presupuesto sean efectivas, oportunas y pertinentes para fortalecer las acciones impulsadas en educación en derechos humanos que desarrolla el Ministerio de Educación Pública.
- Abordar y trascender los obstáculos que dificultan la ejecución de proyectos y programas existentes para que "bajen" a toda la comunidad educativa y sean asumidos con compromiso y sensibilidad en los centros educativos.

Para el trabajo futuro de la Red se han definido algunas proyecciones a las que interesa dar seguimiento, a saber:

- Fortalecer el espacio de intercambio y de discusión sobre los compromisos asumidos en materia de educación en derechos humanos.
- Reconocer e informar sobre las labores que se realizan desde las diferentes instituciones estatales y organizaciones no gubernamentales en materia de educación en derechos humanos.
- Generar espacios de reflexión y propuesta hacia la construcción de recomendaciones para una política nacional de educación en derechos humanos que involucre un trabajo conjunto y articulado entre instituciones estatales y con la colaboración de organizaciones no gubernamentales.

Incidencia Política: Asamblea Legislativa. En razón de fortalecer las alianzas en temas relacionados con la promoción y defensa de los derechos humanos de las y los habitantes de este país, la Defensoría fortalece los lazos de cooperación con la Comisión de Derechos Humanos de la Asamblea Legislativa, se desarrollaron cuatro conversatorios dirigidos a representantes de todas las fracciones y representantes de sociedad civil en el periodo que comprende el presente informe.

Los temas que motivaron los conversatorios mencionados fueron: D*erechos de la Población Afrodescendiente, Derecho y pendientes de la población con Discapacidad, La Dignidad e Integridad de la Vida Humana es un asunto de todos y todas*, y *Retos para avanzar hacia una sociedad libre de discriminación*. Este acercamiento responde a la obligación institucional de generar estrategias que for-

talezcan el diálogo social y posibilite el avance en la construcción y aprobación de instrumentos legales hacia el avance en materia de los derechos humanos. Estos espacios de reflexión pretenden facilitar acuerdos en temas centrales para la defensa y promoción de los derechos de todas las personas.

Inclusión de la perspectiva de Derechos Humanos en el Servicio Comunal Estudiantil – Coordinación con el MEP. Desde una perspectiva de Derechos Humanos se fortalece la alianza con el MEP, específicamente con la Dirección de Vida Estudiantil por medio de procesos paralelos y coordinados, en la promoción de derechos de población estudiantil propiciando la construcción de una cultura de paz en todos los espacios de interacción de la comunidad educativa.

Desde el año 2013 se diseñó una estrategia a largo plazo orientada a la incorporación de una perspectiva de Derechos Humanos en el Servicio Comunal Estudiantil (SCE), programa en el que el estudiantado debe desarrollar un aporte a la comunidad de 30 horas, como requisito de graduación. Esta alianza busca desarrollar un enfoque de derechos, favoreciendo la participación estudiantil, por medio de prácticas que permitan complementar una formación integral. Desde finales del 2013, en el marco del Plan 200, se inscribió un curso de una semana dirigido a coordinadores y coordinadoras de los comités institucionales que dan seguimiento a este programa.

La propuesta de trabajo con jóvenes, se denominó **"Promotores y Promotoras de Derechos Humanos del SCE"**. Se desarrolló en tres regiones: Región Norte (Florencia), Región Central (Colegio Lomas del Río / Pavas) y Región Sulá/ Limón. En la Región Sulá se trabajó en coordinación con el Departamento de Interculturalidad y con la Dirección Regional, convocando a 16 centros educativos de este territorio indígena. Se desarrollaron capacitaciones con docentes y con estudiantes. Como producto final las y los estudiantes presentaron propuestas que llevaron a la práctica lo aprendido en los talleres. A partir de estas, se coordinaron apoyos adicionales, como por ejemplo alianzas con universidades o con el Taller Nacional de Teatro.

Temas abordados los grupos de estudiantes Servicio Comunal Estudiantil con Perspectiva de Derechos Humanos
Centros educativos de Talamanca / Región Sulá
• Violencia: en los centros educativos (Bullying) y en las casas (intrafamiliar) • Interculturalidad y rescate de las culturas indígenas • Medio ambiente, limpieza y reciclaje, huertas, recurso hídrico • Prevención de embarazo en adolescentes • Apoyo del inglés en primaria • Conocimiento y aprendizaje del idioma Bri Bri Las propuestas en estos colegios fueron diversas, como la realización de charlas y talleres, cursos de idioma, confección de un mural, así como integración de estudiantes de noveno año para que los proyectos tengan continuidad y sean sostenibles.
Liceo Lomas del Río en Pavas
• Derecho a la educación gratuita y el alto costo de los libros de texto En este centro educativo la profesora tutora conformó un grupo de teatro y elaboró el guión para hacer una presentación en el Liceo. Con el acompañamiento del Taller Nacional de Teatro, el grupo llegó a afinar su propuesta dramática, que se presentó en la Defensoría de los Habitantes.

Liceo de Florencia
• Bullying • Medio Ambiente y reciclaje • Promoción de Valores Se conformaron grupos de estudiantes, con distintas propuestas, dentro de las cuales destacan campañas, producción de material divulgativo, programas comunales y charlas interactivas (con personas invitadas, juegos, dinámicas y siembra de árboles)

A partir de esta experiencia persiste el reto de que el SCE trascienda la valoración como mero requisito. En la fase de seguimiento será fundamental que se siga orientando a los y las docentes con el fin de sensibilizarles para que se genere y estimule una participación real en los y las estudiantes (que sean ellas y ellas quienes proponga y construyan). Como parte final de la actividad, los y las participantes se comprometen como promotores y promotoras de Derechos Humanos y a contribuir de esta forma a que en sus comunidades, el camino se nutra de aportes positivos, este esfuerzo es reconocido por la Defensoría con la entrega de una camiseta alusiva.

Diseño y validación del Curso para la Escuela Judicial: "Derechos Humanos, sexuales y reproductivos". La Defensoría formuló un curso sobre derechos humanos, sexuales y reproductivos, a instancia de la Escuela Judicial que tenía el mandato de cumplir con esta acción derivada de la sentencia condenatoria de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Artavia Murillo y otros vs. Costa Rica (conocida como FIV vs CR) del 2012.

La Defensoría tuvo a cargo la definición de los contenidos y la metodología del Módulo Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos, lo que requirió de una estrecha coordinación con la Escuela Judicial para ajustarse a los estándares del aprendizaje por competencias[11]. El curso fue incorporado a su oferta educativa.

En el proceso de diseño y facilitación del mismo, la Escuela Judicial y la Defensoría contaron con el aporte de expertas que colaboraron con su criterio en la materia, lo cual fortaleció la acción[12]. Esta reviste especial importancia porque forma parte de las obligaciones del Estado en cumplimiento de la sentencia del caso antes mencionado conocido, y que en la condenatoria lo obliga –entre otras cosas- a capacitar a los y las operadoras judiciales en materia de derechos sexuales y derechos reproductivos como parte de las garantías de no repetición.

El curso es de aprovechamiento, 40 horas de capacitación en 2 días en modalidad virtual y 3 días presencial. Los ejes temáticos trasversales son: No discriminación; Enfoque de género; No violencia; Acceso al disfrute de los avances científicos y Acceso a la justicia. Los contenidos del curso se fundamentan en bibliografía seleccionada, de referencia obligada en la materia.

Los objetivos de aprendizaje del curso son:

- Analizar el desarrollo histórico, político y jurídico de los derechos sexuales y los derechos reproductivos en el marco de la evolución y principios de los derechos humanos.

11 De la Escuela Judicial, fue de gran valor la contribución de la gestora Kattia Escalante, de la asesora curricular Marisol Barboza y del instructor Raymond Porter.

12 A título individual, Larissa Arroyo y Lorena Rojas, ambas abogadas y expertas en derechos sexuales y derechos reproductivos, y la Dra. Marcela Leandro, médica, madre in vitro e integrante del grupo A Favor de In Vitro. A título de organización internacional de derechos humanos, la colaboración CEJIL.

- Abordar los diversos enfoques desde el ámbito jurídico, social y científico que fundamentan los derechos sexuales y los derechos reproductivos, así como el debate del laicismo y la objeción de conciencia.
- Analizar sistema universal y el sistema interamericano de derechos humanos y el desarrollo y los alcances de la jurisprudencia internacional en materia de derechos sexuales y derechos reproductivos y las implicaciones para el país.

La coordinación entre la Defensoría y la Escuela Judicial son la garantía de éxito el Curso. La capacitación de facilitadores se mantiene para el año 2015, donde se tiene previsto realizar tres promociones que incorporan a jueces y juezas; defensores públicos y fiscales del Ministerio Público. Este curso se impartirá a otros sectores de la institucionalidad pública y de la sociedad civil, y sin duda alguna, con él se abre un espacio de aprendizaje con un nivel académico riguroso para el abordaje de un tema tan complejo y controversial que demanda –por las implicaciones que tiene en la vida de la ciudadanía- prontas resoluciones y claros avances legales y culturales.

Procesos de acompañamiento en el diálogo social, en procura de una respuesta integral al VIH y sida. En el marco de los procesos de educación y diálogo social, la Defensoría ha venido dando seguimiento a una estrategia sostenida de intercambio con instituciones y organizaciones como respuesta a la epidemia del VIH-sida en el país. El seguimiento al Diálogo Nacional sobre VIH, se convirtió en un ejercicio constante de espacios orientados a la construcción de acuerdos y al desarrollo de acciones concretas que protejan y promuevan los derechos de las personas que viven con VIH y de las personas más vulnerables al VIH.

A lo largo del año se desarrollaron espacios de diálogo con diferentes sectores, así como espacios formativos dirigidos a funcionarios y funcionarias públicas. Continúa siendo el estigma y la discriminación un componente estratégico en el abordaje en concordancia con la Declaración Política sobre el VIH y el sida: intensificación de nuestro esfuerzo para eliminar el VIH y el sida (ONU, 2011), en la cual se señala el objetivo de erradicar el estigma y la discriminación como prioridad para alcanzar dicha respuesta integral. Cabe señalar que la epidemia está concentrada en hombres que tienen sexo con hombres, y se ha señalado a la poblaciones trans como clave en lograr una respuesta integral, por lo cual se ha incorporado en la capacitación y sensibilización en materia de VIH, el acceso a los servicios por parte de poblaciones clave, como lo son las poblaciones de la diversidad sexual.

El esfuerzo por posicionar el tema tanto a lo interno de la institución, como a lo externo con una perspectiva de derechos humanos, requirió de un abordaje estratégico en la programación de acciones, alcanzando contabilizar en el año un total de **68 actividades**, tanto de coordinación así como de capacitación, relacionadas con la temática de VIH y poblaciones clave, con una **participación global de 1.147 personas**.

Componente	Actividades	Participantes
Seguimiento al Diálogo sobre VIH	27	208
Participación en espacios relacionados con el tema de VIH	7	250
CENDEISSS – Actividades de Coordinación	9	76
CENDEISSS – Actividades de Capacitación	10	403
TOTAL	**43**	**937**

La Defensoría se ha mantenido presente en los espacios convocados desde las organizaciones e instituciones, aportando para fortalecer respuestas desde una perspectiva de Derechos Humanos.

Coordinación y ejecución de actividades con el CENDEISSS: las prácticas de estigma y discriminación en diferentes servicios del sector público, y prioritariamente en el sector salud, hacen que tanto personas con VIH, así como poblaciones clave, prefieran no asistir a los centros de atención médica. Se viene denunciando en los espacios de diálogo una alta insatisfacción de los servicios recibidos en los diferentes niveles de la CCSS, evidenciando exclusión, malos tratos y homofobia. Ya en noviembre del 2013 se había convocado un conversatorio para la identificación de necesidades en términos de capacitación y sensibilización. Respecto al acceso a la salud, se coordinaron acciones con el CENDEISSS, específicamente con el área de Bioética, para la realización de diversos esfuerzos, tendientes a incorporar en sus propios espacios de capacitación, el componente de Derechos Humanos, VIH y poblaciones clave.

Se identificó la mención del contenido de Derechos Humanos como parte de algunos cursos que ofrece el área de Bioética; sin embargo se constató que no se desarrolla de manera exhaustiva, ni con un enfoque actualizado. El contenido de VIH y sida y atención a poblaciones clave no forma parte de ninguno de los cursos que se desarrollan por esta unidad. A partir de la coordinación, se logró incluir en cursos de bioética y consentimiento informado, contenidos de Derechos Humanos y acceso a la salud, así como poblaciones en condición de vulnerabilidad, como el caso de personas con VIH y población LGBTI. Este esfuerzo incluyó la participación en la Red de Comités de Bioética, conformada por 45 comisiones en todo el país, con el fin de incidir en los planes de esta red para posicionar el análisis acerca de la situación del VIH y el compromiso de dar respuesta integral a esta epidemia.

Actividades de divulgación e información

Programa de radio HAGAMOS DEFENSORIA. Con el fin de abrir un espacio para la difusión e información en materia de derechos humanos, se construye una alianza con la Radio de la Universidad de Costa Rica, concretamente en la emisora 870 UCR en amplitud modulada. Es así como se crea un espacio radial que hemos llamado HAGAMOS DEFENSORIA y a través de lo cual queremos contribuir en la educación social promoviendo el reconocimiento de los derechos humanos como herramienta fundamental y básica para la construcción de relaciones humanas más justas e igualitarias.

Bajo el lema promocional del programa: *"Todas las personas que habitamos el territorio costarricense, vengamos de donde vengamos, vivamos donde vivamos, y hagamos lo que hagamos… tenemos derechos, los mismos derechos…Y para defenderlos, necesitamos conocerlos…"* el programa HAGAMOS DEFENSORIA da inicio el día 7 de julio del 2014 y a partir de esta fecha es trasmitido en vivo todos los lunes de 9:00 a 9:30 de la mañana. En cada emisión contamos con la participación de personas invitadas, representantes de organizaciones de la sociedad civil, de instituciones estatales y de las diversas áreas de la Defensoría de los Habitantes.

Cada uno de los programas se encuentra en la página de la Defensoría www.dhr.go.cr y en la página de la radio www.radiosucr.com. De esta manera, los audios pueden ser consultados y empleados para trabajar en capacitaciones, talleres y demás actividades ya que logran una síntesis de cada una las temáticas abordadas.

A continuación se incluye una descripción de cada uno de los programas producidos en el año 2014, con la fecha de cada programa con el fin de que esta información sea de utilidad para quien quiera consultarlos.

Persona Invitada	Fecha y Descripción del Tema
Hannia Silesky, Promoción y Divulgación de la Defensoría de los Habitantes.	**7 de julio**. Se comenta acerca del trabajo que realiza la Defensoría en la Promoción y Divulgación de Derechos, se comparten experiencias con grupos en capacitaciones y talleres.
Ivannia Monge, Promoción y Divulgación de la Defensoría de los Habitantes	**14 de julio**. Luego del Mundial de fútbol y de los reportes del aumento de situaciones de violencia después de algunos de los partidos más importantes, se comparten algunas preguntas y respuestas con respecto a la relación entre violencia hacia las mujeres y el fútbol.
César Sancho, representante del Premio Aportes al Mejoramiento de la Calidad de Vida	**21 de julio**. Se comparte información sobre el Premio, las candidaturas, los grupos y personas que se han premiado, así como los propósitos de dicha iniciativa.
Diputado Ronal Vargas, Presidente de la Comisión de Derechos Humanos de la Asamblea Legislativa.	**28 de julio**. Se informa acerca de los proyectos de ley que están en discusión en la Comisión de Derechos Humanos y el trabajo pendiente para dicha comisión.

Persona Invitada	Fecha y Descripción del Tema
Adrián Azofeifa y Silvia Castillo, Admisibilidad de la Defensoría de los Habitantes	**4 de agosto.** Se desarrolla una guía de recomendaciones sobre cómo presentar una denuncia o hacer una consulta ante la Defensoría.
William Valverde, Ministerio de Educación Pública, Departamento de Educación de Personas Jóvenes y Adultas.	**11 de agosto.** Se brinda información y motivación para que las personas que no han tenido oportunidad de terminar sus estudios de primaria, secundaria y algunos estudios técnicos se acerquen a buscar más información y se animen a estudiar.
Oscar Zúñiga y Yendri Rodríguez del Grupo de Arte Comunitario Zancocho	**18 de agosto.** Se comparte la experiencia de un grupo de jóvenes que por medio de la creación artística promueven la participación y la expresión en comunidad.
Rossy Zúñiga, Protección Especial de la Defensoría de los Habitantes.	**25 de agosto.** Se brinda información sobre los derechos de las personas adultas mayores. Particularmente se plantea una visión amplia sobre la atención preferencial y los derechos de las personas adultas mayores y el transporte público.

Persona Invitada	Fecha y Descripción del Tema
Edvan Córdoba, Colectivo: Personas, Sexualidades y Géneros.	**1 de setiembre.** El colectivo promueve un espacio libre de discriminación al que han llamado: "Espacio Seguro". Se comparten experiencias de discriminación de personas que se salen de algunos "moldes". Se promueve el diálogo en familia y en comunidad sobre temas de diversidad e igualdad de derechos.
Carlos León, Oficinas Regionales de la Defensoría de los Habitantes.	**8 de setiembre.** Se da a conocer el trabajo que se realiza desde las seis oficinas regionales con las que cuenta la Defensoría de los Habitantes, a saber: Puntarenas, Liberia, San Carlos, Limón, Ciudad Neilly y Pérez Zeledón.
	15 de setiembre. Feriado
	22 de setiembre. Emisora fuera del aire

Jorge Garita y Lubin Fernández, representantes de la comunidad organizada de San Vito de Coto Brus, Comité Cívico.	**29 de setiembre.** Líderes comunales comparten una labor de organización social para atender problemas comunales. Se comparte la experiencia: "Red de Usuarios de los Servicios Públicos" la cual constituye un proceso de información, fortalecimiento grupal y estrategia de acción.

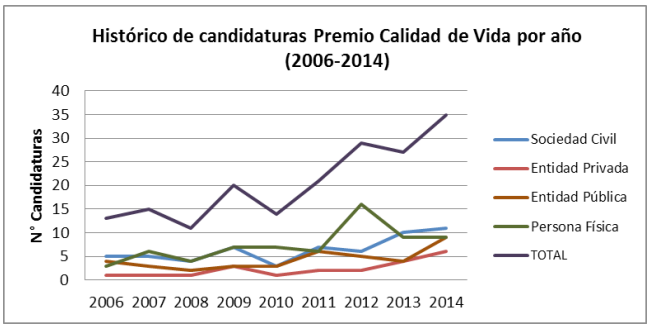
Persona Invitada	Fecha y Descripción del Tema
Monserrat Solano Carboni, Defensora de los Habitantes de la República.	**6 de octubre.** La recién nombrada Defensora comenta sus principales motivaciones para el trabajo. Expresa su compromiso por aportar en el fortalecimiento de la relación Estado y ciudadanía, partiendo de un mayor respeto hacia los y las ciudadanas y del principio de consulta a las comunidades. Menciona su interés por contribuir al reconocimiento de que somos un país multiétnico y pluricultural y la trascendencia de esto para el respeto de los derechos de todas las personas por igual.
Lilliana Castro, Defensoría de la Mujer de la Defensoría de los Habitantes.	**13 de octubre.** Información sobre las situaciones de hostigamiento sexual, denuncias, y orientación para recibir apoyo y acompañamiento a dichas denuncias, conocimiento acerca de la Ley. *Programa pregrabado*
Laura Chinchilla Barrientos, Patronato Nacional de la Infancia, PANI.	**20 de octubre.** Se hace una síntesis de la propuesta educativa para las familias impulsada por el Centro Cultural de Derechos del PANI, brindando herramientas para la educación con disciplina, respeto y amor.
	27 de octubre Emisora fuera del aire.

Persona Invitada	Fecha y Descripción del Tema
Laura Fernández, Dirección de Niñez y Adolescencia de la Defensoría de los Habitantes.	**3 de noviembre.** Se reflexiona e informa sobre los Derechos de la Niñez y la Adolescencia, específicamente los compromisos asumidos por el Estado costarricense a través de la Convención de los Derechos del niño.
Ivannia Monge, Promoción y Divulgación de la Defensoría de los Habitantes.	**10 de noviembre.** Con la finalidad de divulgar información en el marco del 25 de noviembre Día Internacional contra la Violencia hacia las mujeres. Se comparte información sobre la Ley contra la Violencia Doméstica y la Ley de Penalización de la violencia contra las mujeres.
Carlos Campos, Dirigente de la Organización Territorios Seguros.	**17 de noviembre.** Se comparte la experiencia de participación ciudadana y rendición de cuentas que se desarrolla en Pococí, llamada: Territorios Seguros.
Suiyen Ramírez, Instituto Nacional de las Mujeres, INAMU	**24 de noviembre.** Se hace una reflexión crítica acerca de la prevalencia del sexismo en las aulas y en la vida en general de los centros educativos llamado "curriculum oculto" en la educación.

Persona Invitada	Fecha y Descripción del Tema
Federico Monge, Promoción y Divulgación de la Defensoría de los Habitantes.	**1 de diciembre**. Se comparte información para la prevención del VIH /SIDA, así como sobre las condiciones de discriminación que enfrentan las personas con VIH/SIDA.
Emma Chacón, Herminia Quesada y Keneth Mayorga. Activistas por los derechos humanos.	**8 de diciembre.** En el marco del 10 de diciembre, conmemoración de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, se desarrolla un programa a partir de la pregunta: ¿Cómo se defienden los derechos en el día a día? La vivencia de los derechos humanos de personas activistas de los derechos humanos de algunas de las poblaciones más vulnerabilizadas en nuestro país: Personas indígenas, personas adultas mayores y personas con orientación sexual diversa.

Además de programa de radio aparece en las estadísticas 47 actividades de divulgación entre las que se encuentran ferias en comunidades y charlas puntuales. En este apartado destaca también por su impacto y complejidad el Premio Aportes al Mejoramiento de la Calidad de Vida.

EL 8 de Abril se abrió el periodo de recepción de candidaturas para la Edición 2014, siguiendo el comportamiento de los últimos años con un crecimiento en la participación de Organizaciones de la Sociedad Civil, Persona Física y Entidad Pública; situación que no se dio en la categoría de Entidad Privada, en la que se contó con muy poca participación. Para la Edición 2014 se recibieron 35 candidaturas en las distintas categorías.



El gráfico visibiliza la necesidad de redoblar esfuerzos para posicionar este certamen como una buena práctica social, que toma gran relevancia en este momento histórico donde priva la desconfianza y la falta de diálogo y credibilidad en el sistema.

Los y las ganadoras del año 2014 fueron: UNA – Laboratorio de manejo de Recurso Hídricos-LAMRHI, Guiselle Lucas Bolívar, Tatiana Cuadra Bermúdez, Asociación de Desarrollo Integral de la Fortuna (ADIFORT)

Los reconocimientos fueron para: Programa de Rehabilitación en cáncer y cuidados paliativos del servicio de Fisiatría del Hospital Calderón Guardia, Norbel Román Garita, Fundación Acción Joven y la Asociación de Mujeres Generaleñas: Casa de la Mujer

La institución se prepara el próximo año el 25 Aniversario de esta iniciativa que cada vez logra mayor reconocimiento a nivel nacional.

K Dirección de Asuntos Jurídicos

La Dirección de Asuntos Jurídicos es el órgano superior consultivo, técnico-jurídico de la Defensoría de los Habitantes y en tal condición, tiene a su cargo múltiples funciones que salvando naturales diferencias en cuanto a la forma en que se manifiestan, tienen en común el estar vinculadas con un rol asesor a nivel jurídico en las materias más diversas.

Este rol se ejerce en relación con todas las unidades administrativas que así lo requieran, empezando por supuesto por el o la Defensora de los Habitantes y su Defensor o Defensora Adjunta, e incluyendo las Áreas de Defensa cuando se requiera un soporte legal para aclarar, fortalecer o profundizar desde una perspectiva jurídica una posición institucional, así como a la Dirección Administrativa y cualquier de sus Departamentos, la Dirección de Planificación e incluso la Auditoría Interna.

Asimismo, si bien es cierto la Defensoría de los Habitantes ejerce la función de defensa de los derechos e intereses de los habitantes primordialmente desde la competencia que le es propia a través de la emisión de recomendaciones, pronunciamientos públicos en temas de interés nacional, interlocutora de las y los habitantes como actora en procesos de mediación y diálogo, también es lo cierto que ejerce una defensa de los habitantes en el ámbito judicial, empleando al efecto todas las herramientas jurídicas que le otorga su propia ley de creación en el artículo 13 así como en general el ordenamiento jurídico, particularmente la Ley de la Jurisdicción Constitucional y el Código Procesal Contencioso Administrativo. En su conjunto, estas leyes reconocen a la institución una amplia legitimación procesal para incoar todo tipo de procesos judiciales, herramienta que da sentido a la función de control objetivo de legalidad y de constitucionalidad de toda conducta administrativa del sector público.

En tal sentido, a la Dirección de Asuntos Jurídicos le corresponde gestionar los intereses de la institución en los procesos judiciales en que intervenga en ejercicio de la función de defensa en este escenario así como a través de la interposición de recursos ante Tribunales Administrativos.

Otras funciones asignadas de conformidad con el Estatuto Autónomo de Organización institucional, refieren a la elaboración o reforma de todos los instrumentos normativos internos, reglamentos, estatutos para la regulación de sus actividades internas, manuales así como los convenios de cooperación interinstitucional que suscriba la Defensoría con organizaciones internacionales, universidades y otros entes u órganos de la Administración Pública.

Otros procesos de trabajo en los cuales la Dirección Jurídica interviene a través de un rol de asesoría y coordinación interna, son la materia disciplinaria que el o la Jerarca ejerce en relación con faltas atribuibles a las y los servidores y la materia de contratación administrativa, revisando cada proceso a efecto

de garantizar su ajuste al marco jurídico de regulación especial, resolución de los recursos administrativos que pudieran ser incoados durante el proceso y elaboración de los respectivos contratos.

A continuación se presenta un detalle de la gestión de esta Dirección en los tres principales procesos de trabajo que se han reseñado, según este preámbulo y lo que se ha explicado ya en Informes Anuales de años anteriores.

Ámbito de la Actividad Judicial. La legitimación procesal objetiva que le otorgan a la institución normas procesales contenidas en su propia ley de creación –artículo 13- así como en el Código Procesal Contencioso Administrativo –artículo 10 inciso 3- y en la Ley de la Jurisdicción Constitucional -los artículos 75 y 96 inciso ch)-, ha llevado a la Defensoría a ejercer la defensa de derechos e intereses de las y los habitantes en el escenario judicial atendiendo a criterios de fondo y según un procedimiento interno que está definido en el Manual del Macroproceso de Defensa de Derechos, emitido por Acuerdo de la Defensora de los Habitantes de entonces, el 13 de diciembre de 2013.

Concretamente el Capítulo XI titulado Formas de Intervención en Sede Judicial, define los criterios institucionales para acudir a la vía judicial y el procedimiento a seguir internamente en tales supuestos por las unidades administrativas involucradas. El propósito es proporcionar seguridad jurídica a las y los habitantes respecto del empleo de esta herramienta y estandarizar el proceso de trabajo en esta particular forma de defensa, de modo que haya un equilibrio entre el ejercicio de la competencia que es propia de la Defensoría –la magistratura de influencia- y la defensa en este otro escenario.

El principio rector en este tema, es que la Defensoría debe prioritariamente decantar la función de defensa que le fue encomendada por el legislador a través de su propia competencia y procedimientos, evitando hasta donde sea posible judicializar los conflictos para asegurar su consolidación como una verdadera instancia de resolución alternativa de conflictos, más ágil, sumaria, no tradicional y más accesible a las y los habitantes. Ello sin perjuicio claro está, de los casos de violaciones groseras y ostensibles a bienes jurídicos supremos, supuestos en los cuales históricamente la institución ha optado como primera medida recurrir a la defensa judicial, principalmente en la jurisdicción constitucional.

En este contexto la Dirección de Asuntos Jurídicos, como órgano interno de la institución encargado de coordinar esta particular función, presenta un recuento de los procesos judiciales que corresponden al año de labores del presente Informe Anual.

Asimismo, y en congruencia con los principios constitucionales de transparencia y rendición de cuentas, vale la precisión de que son incluidos en este informe todas las intervenciones de la Defensoría de los Habitantes desde distintas condiciones:

a. actora en procesos de amparo o de hábeas corpus;

b. coadyuvante desde una condición pasiva o activa en procesos de amparo interpuestos por terceros;

c. como parte recurrida a partir de recursos de amparo interpuestos en su contra por habitantes y;

d. desde una condición de asesora técnica, cuando la Sala Constitucional le solicita en el marco de procesos constitucionales pendientes de resolución, información o la posición institucional ante determinado tema como un insumo de prueba para mejor resolver.

a. Actora en procesos de amparo o de hábeas corpus.

1.- En ejercicio de la legitimación objetiva y directa que establecen el artículo 13 de la Ley de la Defensoría de los Habitantes N° 7319 y el artículo 15 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional para que la Defensoría interponga recursos de hábeas corpus, procesos dirigidos a tutelar la libertad individual e integridad personal de las y los habitantes, durante el período del presente informe anual se presentó un recurso de esta naturaleza.

En este caso particular, la persona manifestó encontrarse privada de su libertad en razón de la deuda alimentaria a la cual se encuentra obligada. No obstante, aduce que cuando solicitó la colaboración de las autoridades para efectuar el depósito correspondiente y honrar su deuda, se la denegaron, lo cual de determinarse así por la Sala Constitucional, constituiría un quebranto a la libertad de la persona afectada, por cuanto el Instituto Nacional de Criminología ha regulado lo relacionado con las salidas excepcionales de las personas privadas de libertad de los centros penales, mediante Circular N° 1-2014 sobre "Salidas de Excepción". Dicho recurso continúa pendiente de resolución a la fecha de elaboración del presente informe.

2.- Recurso de hábeas corpus interpuesto en favor de varios menores de edad que se encuentran en el Albergue Rosales del Patronato Nacional de la Infancia ubicado en Alajuela, quienes manifiestan estar siendo víctimas de maltratos físicos y psicológicos por parte de otro menor que padece de autismo, situación que atenta contra sus derechos fundamentales, especialmente su integridad física. La Defensoría rindió su informe desde un rol de asesor técnico de la Sala Constitucional, donde abordó temas como la doctrina de la protección integral, el interés superior del niño y el principio de no discriminación. La Defensoría solicitó a la Sala que obligara al PANI a adoptar las acciones y medidas correspondientes a efecto de garantizar la tutela plena y efectiva de los derechos fundamentales y del interés superior de todas las personas menores de edad involucradas en el asunto.

La Sala Constitucional declaró parcialmente con lugar el asunto, ordenando a la Presidencia Ejecutiva del PANI proceder con la reubicación del menor de edad que padece de autismo en un centro que reúna las condiciones necesarias para atender su situación particular, además de garantizarle el disfrute a una vida digna, que contemple su pleno desarrollo social, físico y psicológico. Por mandato de la Sala Constitucional, la Defensoría se mantiene actualmente dando seguimiento al cumplimiento de la orden emitida en sentencia a cargo del PANI.

3.- Proceso de amparo interpuesto contra el Consejo de Transporte Público, en aras de buscar la anulación de los acuerdos de dicho órgano administrativo que acordaban renovar los contratos de concesión, así como los permisos para ofrecer el servicio de transporte remunerado de personas, modalidad autobús. El amparo fue interpuesto por cuanto los actos administrativos que se reputaban nulos violentaban el derecho constitucional al buen funcionamiento de los servicios públicos, así como la debida motivación de los actos administrativos como manifestación del derecho a un debido proceso y transparencia administrativa. Este amparo interpuesto por la Defensoría fue rechazado de plano. (Expediente N° 14-004647-0007-CO)

4.- Recurso de amparo por caso del libro "Cocorí"

El 23 de abril de 2015, la Comisión de Derechos Humanos Sub Comisión de Asuntos Afrodescendientes de la Asamblea Legislativa emitió un pronunciamiento referido a la solicitud efectuada por dicha Sub Comisión al Ministerio de Educación Pública (en adelante MEP), en el sentido de retirar del currículum escolar del primer y segundo ciclos la lectura del libro "Cocorí", del autor costarricense Joaquín Gutiérrez.

La solicitud obedece al hecho de considerarse que el texto reproduce estereotipos raciales que minimizan y discriminan a los niños y niñas afrodescendientes y exaltan la belleza blanca europea. También se debe al hecho de que muchos niños afrodescendientes son y han sido víctimas de la burla y la discrimi-

nación producto de la obra, al colocárseles el APODO DE COCORÍ; lastimándose de esta forma a niños y niñas tan costarricenses como los otros y otras y que tienen derecho a su identidad, autoestima y a la no discriminación y porque, adicionalmente, las niñas costarricenses encuentran como único referente de belleza a la niña blanca, invisibilizando la belleza mestiza que caracteriza al país.

La Defensoría de los Habitantes decidió presentar un recurso ante la Sala Constitucional a inicios del mes de mayo de 2015, en el cual se plantean una serie de consideraciones por las cuales se estima que el libro debe ser retirado temporalmente de la lista de lecturas obligatorias del MEP mientras se verifica la adecuada mediación pedagógica para su eventual lectura. Algunos de los principales argumentos desarrollados dentro del recurso son los siguientes:

- No se cuestiona el fondo del libro sino los efectos que genera.
- La discriminación se define desde la persona que la sufre.
- Discriminación indirecta: impacto de medidas que aunque parecen neutrales, generan efectos negativos.

Asimismo, valga indicar que en el recurso de amparo interpuesto la Defensoría hizo referencia al tema de las normas *jus cogens*, mismas que son normas excepcionales de máxima jerarquía en el derecho internacional, respecto de las cuales cada Estado, como miembro de la comunidad internacional, debe tener un especial interés de protección, y cualquier acción, norma o convención en contra es castigada con nulidad absoluta por toda la comunidad de Naciones.

Tal como lo señaló la Corte Internacional de Justicia en el caso referido a la empresa *Barcelona Traction Light and Power Company Limited* (1970), la **prohibición de discriminación racial es una norma jus cogens,** por lo tanto se impone para el Estado costarricense un máximo deber de tutela, el cual debe verse manifiesto no sólo a través de la adopción de políticas encaminadas a eliminar la discriminación racial en todas sus formas, sino también de la erradicación de aquellos actos que, aún de manera involuntaria, generen discriminación racial

En este sentido, las pretensiones planteadas por esta Defensoría ante el Tribunal Constitucional fueron las siguientes:

Se reconozca la obligación de proteger a las personas de toda discriminación racial como norma fundamental que nutre el bloque de constitucionalidad y posee carácter de norma *jus cogens*, y que como tal implica y deriva obligaciones para el Estado Costarricense.

Se retire de la Lista de Lecturas Obligatorias al libro de texto Cocorí mientras se realiza una evaluación por parte del MEP respecto de la aplicación de la mediación pedagógica, y se adopten las adecuaciones y mejoras necesarias para asegurar el cumplimiento por parte del Estado, de las responsabilidades derivadas a partir de la obligación de proteger a las personas de la discriminación racial.

En caso de no retirarse el libro Cocorí de la lista oficial de lecturas, se ordene al Ministerio de Educación Pública brindar una adecuada mediación pedagógica a los estudiantes al momento de analizar el libro.

Recientemente, se le notificó a la Defensoría sobre la admisibilidad del recurso para su conocimiento por el fondo.

b. Coadyuvante desde una condición pasiva o activa en procesos de amparo interpuestos por terceros.

El artículo 34 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional prevé la figura de la coadyuvancia, misma que la Defensoría de los Habitantes considera como un instrumento eficaz para intervenir en la jurisdicción

constitucional al igual que en la contencioso administrativa, cuando tiene conocimiento de la interposición de procesos constitucionales y que una vez analizados, se estima oportuno aportar elementos probatorios o argumentos de convicción adicionales que enriquezcan el panorama de los magistrados con los insumos que aporta la institución, de cara a una resolución jurisdiccional que tutele de la mejor forma los derechos de las y los habitantes. En ese sentido, para el presente período se presentaron las siguientes coadyuvancias:

1.- En marzo de 2015, se presentaron dos coadyuvancias a dos recursos de amparo planteados por habitantes contra la Municipalidad de San José, por cuanto ese gobierno local adoptó la medida de prohibir la realización de actividades públicas espontáneas en los sitios públicos del cantón, tales como interpretación de instrumentos musicales, predicación de la Biblia, recolecciones de firmas, entre otras, violentando de este modo las libertades de expresión y comunicación, reunión y culto, así como el derecho a la cultura de las personas.

La Defensoría de los Habitantes no solo apoyó en todos sus términos ambos recursos, sino que también abonó la posición exponiendo ante la Sala Constitucional la forma según la cual la normativa internacional de derechos humanos, tanto regional como universal, tutela todos y cada uno de los derechos y libertades fundamentales violentadas con la medida proveniente del gobierno municipal. Asimismo, la Defensoría se refirió a la jurisprudencia internacional sobre el tema, así como a la Observación General N° 22 que, sobre la libertad de conciencia y culto que desarrolló el Comité de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas (ONU).

Ambos procesos fueron declarados con lugar por la Sala Constitucional prácticamente en los mismos términos. Ésta ponderó la importancia de la libertad en general y la relevancia de la libertad de expresión en el sistema democrático en forma particular, pues ésta soporta la institucionalidad democrática. Destacó la intrínseca relación entre la libertad de expresión con otras libertades como un factor de promoción del derecho de las personas a comportarse en la vida social. Esta consideración, sumada a otras más, es lo que a nivel doctrinario y ahora, en sede jurisprudencial, reconoce la Sala Constitucional como el "derecho a la ciudad" de las personas. Además se refirió a los espacios públicos como bienes de dominio público, respecto a los cuales los gobiernos locales sólo tienen la obligación de administrarlos, sin que puedan ejercer respecto a éstos un régimen privado de propiedad que impida ni mucho menos, a las y los habitantes utilizarlos y disponer libremente de éstos. Por el contrario, finalmente concluyó la Sala que el uso del espacio público es una condición material necesaria para la libertad de expresión y, por ende, un derecho fundamental. En consecuencia, la realización espontánea de actos de carácter cultural, religioso, etc en dichos espacios no debe ni puede ser confundidos con eventos culturales de gran escala, que sí se organizan con fines de lucro, al contrario de los primeros. En conclusión, declaró con lugar ambos amparos y anuló el comunicado de prensa del 24 de febrero de 2015 emitido por el Concejo Municipal, que disponía la necesidad para la realización de estas actividades de obtener una licencia municipal previa, por considerarlo un acto administrativo tácito.

2.- Coadyuvancia activa presentada por la Defensoría de los Habitantes en un proceso de amparo incoado por habitantes en contra de la Municipalidad de Puntarenas por la adopción de un acuerdo por parte del Concejo Municipal ordenando la reapertura de la vía pública frente al Hospital Monseñor Sanabria, inhabilitada para el tránsito de vehículos como consecuencia del terremoto de Nicoya y la necesaria reubicación de ciertos servicios médicos que tuvieron que realizarse frente al nosocomio. La Defensoría invocó como violentados los principios constitucionales de razonabilidad y proporcionalidad, el de interdicción de la arbitrariedad y transparencia, así como rendición de cuentas en su vertiente de necesaria motivación de la actos administrativos, así como la ausencia de aplicación del principio pro homine. El mismo fue declarado con lugar. (Expediente N° 14-014895-0007-CO).

c. Como parte recurrida a partir de recursos de amparo interpuestos en contra de la Defensoría por habitantes.

1. Proceso de amparo incoado por una habitante en contra de autoridades del Hospital Monseñor Sanabria y la Defensoría de los Habitantes, alegando en el caso de la Defensoría, supuestas violaciones contra su derecho a una justicia pronta y cumplida en sede administrativa. El recurso fue declarado sin lugar. (Expediente N° 14-014275-0007-CO).

2. Proceso de amparo incoado contra la Defensoría de los Habitantes con ocasión del ejercicio de su función administrativa, por parte de un funcionario institucional. En el mismo se acusó una violación al derecho de acceso a la información, así como a sus derechos laborales. El mismo fue declarado sin lugar. (Expediente N° 14-004508-0007-CO)

3. Recurso de amparo presentado por padres y madres de familia de la comunidad de Cerro Oscuro de Piedras Blancas de Palmar Norte en favor de sus hijos e hijas, personas menores de edad, en contra del Patronato Nacional de la Infancia y la Defensoría de los Habitantes. En el mismo se acusaba una indebida atención a la denuncia plateada por las y los habitantes ante el cierre por parte del Ministerio de Educación del centro educativo que existía en el lugar, en desmedro del derecho a la educación de la personas menores de edad. La Defensoría de los Habitantes, pese a su intervención previa desde la Oficina Regional destacada en Ciudad Neily, informó a la Sala Constitucional del traslado de la investigación al Área de Niñez y Adolescencia, especializada institucionalmente en la temática. El recurso ordenó al Ministerio de Educación efectuar los estudios necesarios a fin de ofrecer alternativas para los educandos del lugar. (Expediente N° 14-013431-0007-CO).

4. Recurso de amparo presentado en contra del Ministerio de Hacienda y la Defensoría de los Habitantes con ocasión de la presentación vía electrónica de las declaraciones del impuesto sobre la renta y supuestas fallas en el sistema dispuesto al efecto, siendo que respecto a la Defensoría se acusó la ausencia de intervención ante la denuncia de la persona que interpuso el proceso de amparo. El mismo fue declarado sin lugar. (Expediente N° 15-000418-0007-CO)

d. Desde una condición de asesora técnica, cuando la Sala Constitucional solicita, en el marco de procesos pendientes de resolución, información o la posición institucional ante determinado tema como un insumo de prueba para mejor resolver.

1.- Proceso de amparo interpuesto por una madre en favor de su hija menor de edad, quien padece de queratocono bilateral, y manifestó que con la nueva Ley de Trasplante de Órganos y Tejidos Humanos, Ley No. 9222 publicada en el Diario Oficial La Gaceta No. 76 del 22 de abril de 2014, se había generado una afectación a los pacientes que están en espera de un trasplante de córneas, ya que considera que en dicho instrumento normativo se definieron las córneas como órganos cuando en realidad son tejidos, situación que ha ocasionado un retraso en la atención de las personas que se encuentran en lista de espera, ya que se solicita consentimiento informado de los parientes –en caso de donantes fallecidos- hasta por cuarto grado de consanguinidad.

Ante una primera solicitud de informe realizada por la Sala Constitucional, este órgano defensor hizo referencia al tema de la humanización de los servicios de salud, así como a la situación legal actual del trasplante de córneas, a efecto de señalar que el requisito del consentimiento informado contenido en el artículo 24 resultaba sumamente difícil de cumplir, lo cual a su vez podría devenir violatorio al derecho de una atención oportuna en salud.

El Tribunal Constitucional realizó una segunda solicitud de informe ante lo cual la Defensoría indicó que ni en la ley anterior ni en la actual se hizo diferenciación entre los requisitos para los trasplantes de órganos y tejidos, no obstante se señaló que con la ley actual sí se agravaron los requisitos, específicamente en lo referido a donantes fallecidos.

El recurso de amparo interpuesto fue declarado sin lugar por considerarse que a la menor de edad se le había venido brindando oportunamente el servicio de salud, no obstante se hicieron algunas consideraciones específicas respecto a la normativa vigente sugiriendo el análisis por parte de la Defensoría, lo cual efectivamente se está llevando a cabo desde la perspectiva de una eventual inconstitucionalidad por requisitos engorrosos y alambicados que, aunque dispuestos por el legislador, podrían impactar el derecho de atención en salud de la población que padece de queratocono con el consecuente y evidente perjuicio que representa un trasplante no realizado a tiempo .

2.- En el marco del seguimiento llevado adelante por la Sala, respecto a un recurso de amparo declarado con lugar en el cual se ordenó a los jerarcas de diversas instituciones garantizar el libre tránsito por varias aceras del cantón central de San José, la Defensoría procedió a referirse al abordaje que ha dado a lo largo del tiempo al tema del comercio informal y de los patentados estacionarios, señalando que debe velarse por la protección del derecho al libre tránsito, a un medio ambiente sano, así como al trabajo y la correspondiente integración en el desarrollo económico del cantón de los habitantes comerciantes informales, indicando además que las responsabilidades referentes a este asunto deben necesariamente recaer en la Administración Activa, a través de la comisión interinstitucional creada al efecto para atender el asunto. Este expediente continúa en la Sala Constitucional en fase de seguimiento.

3.- Recurso de amparo interpuesto por un grupo de vecinos a causa de problemas de contaminación generados producto del funcionamiento del relleno sanitario ubicado en el cantón de Aserrí, específicamente por la existencia de fuertes olores por el biogás en las noches, exceso de ruido y problemas por la cantidad de polvo generado por la remoción de tierra, situaciones que atentan contra el derecho a la salud de quienes habitan en las zonas aledañas. A solicitud de la Sala Constitucional, la Defensoría rindió un informe señalando en primera instancia que no resultaba posible rendir criterio técnico respecto a los niveles de contaminación en el sitio, por no poseer los conocimientos técnicos para ello y además, por constituir ésta una función típica de la Administración activa. No obstante, sí se hizo referencia al abordaje dado por parte de éste órgano en lo referido al tema particular, dentro del cual se habían girado sendas recomendaciones tendentes a enmendar la contaminación generada a causa del relleno. Este recurso de amparo se encuentra aún en fase de trámite en la Sala Constitucional.

4.- La Defensoría de los Habitantes emitió un pronunciamiento respecto a una consulta de constitucionalidad planteada ante la Sala por parte del Juzgado de Familia de Desamparados, en la cual se cuestiona la constitucionalidad del matrimonio donde uno de los contrayentes o ambos son personas mayores de 15 años y menores de 18, así como la constitucionalidad de la vía notarial para realizarlo y la competencia administrativa y judicial para ejecutarlo; lo anterior por considerar que este tipo de matrimonios resultan impropios y prematuros.

Sobre el particular, la Defensoría manifestó que la normativa cuestionada violenta una serie de principios que existen en favor de las personas menores de edad, tales como su reconocimiento como sujeto de derecho, el principio de autonomía progresiva y los fines y propósitos de la autoridad parental. De igual forma, señaló que la legitimación normativa del matrimonio precoz o adolescente y sus efectos resultan violatorios al interés superior del niño, y al principio de supervivencia y desarrollo, por cuanto deviene en un factor de riesgo importante para el desarrollo integral del cónyuge adolescente, particularmente en su salud y su proceso educativo. Sumado a lo anterior, la Defensoría considera que el matrimonio de adolescentes mujeres genera una serie de consecuencias y problemas, a saber, violencia, abandono escolar, embarazo precoz, mortalidad prematura asociada con el embarazo y parto, exposición a enfermedades de transmisión sexual, entre otros. Dicho en forma sistematizada, la posición institucional respecto a las normativas cuestionadas es que las mismas devienen inconstitucionales. Esta consulta se mantiene actualmente en trámite en el Tribunal Constitucional.

5.- Informe técnico para mejor resolver solicitado por la Sala Constitucional a la Defensoría de los Habitantes, en el caso del recurso de amparo tramitado por medio del Expediente Nº 14-10670-

0007-co e interpuesto por M.I.C.S. contra la Junta Directiva del Banco Hipotecario de la Vivienda. Concretamente, la Sala Constitucional ordenó a la Defensoría proporcionar un informe relacionado con el objeto del recurso, según el cual la recurrente señaló que por medio de los acuerdos 1, 2 y 3 del Acta de la Sesión Ordinaria Número 5 del Consejo de Gobierno, celebrada el 3 de junio de 2014; artículo 16, Acuerdo Único del Acta de la Sesión Ordinaria Número 6 del Consejo de Gobierno, celebrada el 10 de junio del año en curso, artículo 3; acuerdos 1 y 2 del Acta de la Sesión Ordinaria Número 7 del Consejo de Gobierno, celebrada el 17 de junio del presente año, artículo cuarto; la Junta Directiva del Banco Hipotecario de la Vivienda quedó integrada en su mayoría por caballeros y una única mujer. Estima que al haberse nombrado en la referida junta directiva seis hombres y solo una mujer, se violentó el principio de paridad y alternancia de género derivados del artículo 33 de la Constitución Política, así como la normativa internacional establecida y la jurisprudencia constitucional dictada sobre el tema, respecto de la cual la Defensoría efectuó una amplia referencia, así como también incorporó las posiciones oficiales de organismos internacionales, tales como el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas y el Comité de la Convención de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW). Finalmente, el recurso de amparo fue declarado con lugar. La Dirección de Asuntos Jurídicos apoyó a la Dirección de Mujer en la presentación de dicho informe.

6.- Proceso de amparo interpuesto por un habitante en contra de la convocatoria a audiencia pública que realizó la Superintendencia de Telecomunicaciones con el fin de fijar y aplicar una tarifa de servicio de internet móvil para transferencia de datos por descarga en sustitución del modelo actual de tarifa fija, independientemente de la modalidad de pago y ante supuestas violaciones a los derechos fundamentales que asisten a las y los usuarios establecidos en el artículo 46 de la Constitución Política. La Defensoría incluso participó en la vista ordenada por la Sala Constitucional en este asunto. El recurso fue declarado con lugar. (Expediente N° 14-009414-0007-CO).

Valga destacar, que el Tribunal Constitucional volvió a requerir un informe en similar sentido y donde se desprendía la existencia de una identidad de objeto con el amparo en mención, razón por la cual esta Defensoría reiteró su posición respecto al tema de fondo. (Expediente N° 14-015059-0007-CO).

7.- La Sala Constitucional ha dispuesto que la Defensoría de los Habitantes dé seguimiento a lo dispuesto en el voto N° 2014-019781, en el que se ordenó a las autoridades del Ministerio de Justicia y Paz, tomar las medidas necesarias en el plazo de 6 meses en aras de solucionar el problema de hacinamiento carcelario crítico que sufren los privados de libertad en el ámbito de convivencia E2 del Centro de Atención Penitenciaria de Pérez Zeledón. La Defensoría se encuentra ejerciendo la labor encomendada por el Tribunal Constitucional.

Ámbito de la Contratación Administrativa. La Dirección de Asuntos Jurídicos interviene en los procesos de trabajo que se vinculan con las contrataciones administrativas que la institución formaliza a través de múltiples formas; proporciona asesoría jurídica verbal o escrita a la Dirección Administrativa y al Departamento de Proveeduría y Servicios Generales en los procesos de contratación.

Asimismo, la Dirección tiene la responsabilidad de analizar y verificar que cada proceso se efectúe conforme con el ordenamiento jurídico y alertar a todos los funcionarios intervinientes así como al o la Jerarca en caso de detectar alguna irregularidad u omisión que deba ser subsanada o enmendada.

Esta función comprende varias labores asociadas, entre las cuales 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 y en general, que en éste 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 Adjudicaciones de la Defensoría de los Habitantes.

Otra labor asociada que compete a la Dirección de Asuntos Jurídicos es 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.

En el período al cual corresponde el presente informe, la Dirección de Asuntos Jurídicos analizó y refrendó los procesos de contratación que a continuación se enuncian.

a.- Contrataciones efectuadas bajo la modalidad de Licitación Abreviada ó Pública.

1.- Proceso de Licitación Abreviada N° 2014LA-000004-DHR, denominado "Suministro, Instalación, Configuración e Implementación de un Sistema de Red Wlan gestionado por medio de un Servicio en la Nube."

2.- Proceso de Licitación Abreviada Nº 2014LA-000007-DHR, denominado "Servicio de desarrollo de un módulo informático de inventarios, activos fijos, fondo de trabajo e interface".

3.- Proceso de Licitación Abreviada N° 2014LA-000002-0004000001, denominado "Construcción de Rampa y Oficina de Audiovisuales".

4.- Proceso de Licitación Abreviada N° 2014LA-000004-0004000001, denominada "Servicio de pintura, confección de repellos, impermeabilización y reparaciones en gypsum para el edificio de la sede central y anexos"

5.- Proceso de Licitación Abreviada N° 2014LA-000009-0004000001, denominada "Servicios de construcción y ampliación de techos".

6.- Contrato de la Licitación Abreviada Nº 2014LA-000005-DHR "Servicio de desarrollo de un módulo informático de consulta de expedientes vía web."

7.- Contrato de la Licitación Abreviada Nº 2014LA-000002-DHR para el "Servicio de mantenimiento preventivo de la flotilla de los vehículos de la Defensoría de los Habitantes", celebrado con la empresa el 22 de mayo de 2014.

b.- Contrataciones efectuadas bajo la modalidad de contratación directa.

1.- Proceso de Contratación Directa 2014CD-000079-DHR, denominado "Remodelación de espacio para bodegas."

2.- Proceso de Contratación Directa N° 2015CD-000007-0004000001, denominado "Servicios de mantenimiento preventivo para la flotilla de vehículos."

3.- Contratación Directa Nº 2014CD-000112-DHR "Contratación de los servicios profesionales para realizar el estudio de las estructuras tarifarias que aplican a las empresas distribuidoras de electricidad y el establecimiento de subsidios entre sectores de consumidores".

4.- Contratación Directa Nº 2014CD-0000108-DHR "Servicio de monitoreo para la Oficina Regional de Ciudad Neilly", con el fin de implementar este servicio en dicha oficina regional, el cual fue celebrado con la empresa el 04 de julio de 2014.

Resolución de Recursos

1.- Conocimiento de un recurso de revocatoria interpuesto contra el acto de declaratoria de infructuosidad de la línea N° 2 dictada en el proceso de la Contratación Directa Nº 2014CD-0000083-DHR, denominada "Adquisición de Equipo Médico".

2.- Conocimiento de un recurso de revocatoria contra el acto de Adjudicación de la línea N° 1 dictada en el proceso de la Contratación Directa Nº 2015CD-000006-00040000001, denominada "Adquisición de Herramientas".

Ámbito de Asesoría Técnico Jurídica. Si bien es cierto la función de asesoría transversa todas las labores que tiene a su cargo la Dirección de Asuntos Jurídicos, en este acápite se destacan los principales criterios vertidos a solicitud verbal o escrita del Despacho de la Defensora o el Defensor Adjunto, Dirección Administrativa y los departamentos adscritos a ésta.

En otro sentido, el rol de asesoría jurídica de esta Dirección se vincula con las labores sustantivas de defensa propias de la institución, a partir de solicitudes de criterio de las diferentes Áreas de Defensa como también de la Defensora y el Defensor Adjunto con el propósito de profundizar, aclarar o fortalecer particularmente en el ámbito jurídico una posición institucional. En tal sentido, la Dirección Jurídica interviene conjunta y coordinadamente con la unidad consultante en los casos en que se le solicita respaldo técnico-jurídico sobre aspectos puntuales de casos particulares, por lo general de alta complejidad por las implicaciones que pudieran tener o por ser temas de relevancia o interés nacional.

De este modo, existen múltiples criterios vertidos que no necesariamente reúnen esas características de notoriedad, razón por la cual no son detallados en este acápite y sólo serán expuestos los criterios jurídicos que revisten relevancia para la labor sustantiva de defensa de la Defensoría de los Habitantes:

1.- Se solicitó emitir criterio jurídico en relación con la asignación de competencias a la Defensoría de los Habitantes en el Decreto Ejecutivo Nº 38071-MINAE del 28 de octubre de 2010, mediante el cual se creó la Comisión de Gestión Integral de la Cuenca Río Grande de Tárcoles. La Dirección concluyó que, desde la perspectiva del derecho constitucional, carece de regularidad que el Poder Ejecutivo le asigne funciones a un órgano del Poder Legislativo, en tanto violenta su independencia, resguardada legalmente. Bajo esta tesitura, debía entenderse que la actividad de la Defensoría estaría ceñida a un rol de mero fiscalizador en ejercicio de sus propias competencias, sin asumir funciones ni responsabilidades que recaen directamente en la Administración Activa. Valga indicar que este criterio dio pie a la remisión de un oficio dirigido a los Ministros de Presidencia y Ambiente, solicitando de manera respetuosa que el Poder Ejecutivo se abstuviera de incluir a la institución dentro de comisiones interinstitucionales creadas vía Decretos Ejecutivos.

2.- Criterio jurídico en relación con el Proyecto de Ley Nº 19092 denominado "Código de Normas de Conducta del Servidor Público". Con este proyecto se buscó recoger, definir y sistematizar las reglas de conducta para la escogencia de "lo bueno" en el ejercicio de la función pública. La Dirección reconoció la intención de los proponentes de contribuir con la creación de un marco regulatorio que incluya temas como la rendición de cuentas, el control interno y la ética en el servicio público; sin embargo, señaló que al día de hoy el país cuenta con un abundante espectro normativo dentro del cual se describen conductas achacables al servidor público, así como las correspondientes sanciones en caso que exista algún tipo de violación. Dentro de la normativa vigente que regula varios de los temas comprendidos en el proyecto, se hizo referencia a la Ley General de la Administración Pública, el Código Penal, Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito, la Ley de Control Interno, la Ley de Contratación Administrativa, entre otros.

3.- Solicitud de la Dirección de Asuntos Económicos para que se le proporcionara asesoría legal en el caso de la Refinería Costarricense de Petróleo y el proyecto de ampliación y modernización de la refinería, el cual ha negociado con la Corporación Nacional de Petróleo de China (CNPC) para constituir la empresa mixta (SORESCO), encargada del proceso de ampliación y modernización de la refinería. En el desarrollo de este proceso ya se ha celebrado un precontrato, así como estudios de prefactibilidad y factibilidad. No obstante, la Contraloría General de la República condicionó su refrendo condicionado a este proceso de contratación, por cuanto detectó una serie de anomalías. A su vez la Defensoría de los Habitantes efectuó una investigación y esbozó una serie de recomendaciones, cuyo seguimiento de cumplimiento ha debido suspender por existir en estos momentos una demanda contenciosa de RECOPE contra la Contraloría General de la República, para solicitar la nulidad de dos de sus actuaciones. En este contexto, la Dirección de Asuntos Jurídicos ha asesorado y apoyado a la Dirección de Asuntos Económicos en cuanto al replanteamiento eventual de sus recomendaciones desde el punto de vista legal, eminentemente, así como monitoreado la evolución del expediente en sede contenciosa, pues su desenlace puede generar modificaciones en la labor de seguimiento que la Defensoría de los Habitantes haría respecto del acatamiento de sus recomendaciones.

4.- Criterio jurídico respecto al cumplimiento de las disposiciones de la Ley N° 7600, su Reglamento y la Ley de Tránsito vigente N° 9078, y concretamente, en relación con la competencia del MOPT para emitir los distintivos para vehículos de personas con discapacidad que faculte a esta población para utilizar los espacios en los parqueos públicos y privados reservados con este propósito. La Dirección de Asuntos Jurídicos concluyó que sí existe obligación de esa Cartera de expedir las identificaciones y autorizaciones a las personas con discapacidad para que éstas no encuentren obstáculos ni imposibilidades de utilizar los espacios reservados para su uso exclusivo en parqueos tanto públicos como privados. A este respecto, la Dirección efectuó un análisis de la legislación nacional, así como de la normativa convencional, tanto regional como universal, particularmente de la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad; jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos e inclusive, la Observación General N° 5 del Comité de Derechos Humanos Económicos, Sociales y Culturales.

5.- Criterio sobre el Proyecto de Ley tramitado bajo el expediente legislativo N° 18.233 denominado "Modificación del Código Electoral, Ley N° 8765, para la inclusión del voto preferente".

Elaboración y en general, suscripción de convenios interinstitucionales de cooperación.

1.- Actualmente, se encuentra en proceso de análisis con miras a la pronta suscripción de una Carta General de Entendimiento con el Fondo Mundial por medio del organismo internacional HIVOS, para la adjudicación de ciertos fondos aún no definidos, con el propósito de que la Defensoría de los Habitantes lleve a cabo el Objetivo 2, específicamente sobre el mejoramiento del entorno legal, social y político para el ejercicio pleno de los derechos humanos de las poblaciones HSH, Trans y PVV.

2.- Carta de entendimiento entre la División de Gobierno Digital del Instituto Costarricense de Electricidad y la Defensoría de los Habitantes de la República.

Intervención en otros ámbitos de actividad

a.- Elaboración de normativa interna.

1.- En el marco del Día Nacional contra la Homo, Lesbo y Trans Fobia, el cual se conmemora los días 17 de mayo, se emitió un acuerdo institucional a efecto de declarar a la Defensoría de los Habitantes como espacio libre de discriminación por orientación sexual e identidad de género.

2.- Acuerdo que crea un Consejo Asesor Externo de la Defensora de los Habitantes, integrado por personas ajenas a la institución, de reconocida experiencia, autoridad técnica y solvencia moral de la Jerarca,

al menos dos veces al año, con la finalidad de brindar asesoría y girar recomendaciones no vinculantes en las áreas que se requieran.

3.- Reforma del artículo 37 del Estatuto Autónomo de Servicios de la Defensoría de los Habitantes, emitido mediante Acuerdo del Defensor Adjunto de los Habitantes N° 1828 del 21 de marzo de 2014, y que regula el plazo correspondiente a la licencia por paternidad. A partir del análisis de antecedentes doctrinales, jurisprudenciales y de regulación en otros países de la figura y de los términos de la licencia por paternidad, se estableció el plazo en 20 días hábiles.

4.- Reforma integral al capítulo VII del Estatuto Autónomo de Servicio de la Defensoría de los Habitantes, mismo que se refiere al tema de las licencias en general, e incluye la potestad de otorgar licencias con y sin goce de salario, y los diversos supuestos de otorgamiento.

5.- En conjunto con el Departamento de Proveeduría y la Dirección de Oficinas Regionales, está próximo a ser emitido un nuevo reglamento para la administración y prestación del servicio de transporte en la Defensoría de los Habitantes, en aras de sustituir el Reglamento de Servicio de Transporte vigente actualmente, mismo que fue emitido mediante Acuerdo No. 170-DH del 7 de marzo de 1996.

6.- De conformidad con lo dispuesto por el legislador en la nueva Ley Reguladora de Investigación Biomédica –Ley N° 9234 del 22 de abril de 2014- se elaboró, en conjunto con la Dirección de Calidad de Vida, el Reglamento institucional en aras de normar el procedimiento de elección del "miembro de la comunidad" que junto a otros actores integrará el Consejo Nacional de Investigación en Salud.

7.- Asesoría Jurídica al Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura, órgano desconcentrado de la Defensoría de los Habitantes, en la generación de los instrumentos normativos de carácter reglamentario con el fin de instrumentalizar la Ley de Creación del Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura, y otro tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes y normar su ámbito de actividad.

8.- Generación de un instrumento normativo de carácter reglamentario con el fin de regular la utilización del internet por parte de las funcionarios y funcionarios de la Defensoría de los Habitantes.

9.- Se concluyó en junio de 2014 el proyecto de revisión y actualización del Estatuto Autónomo de Servicio así como del Organigrama de la institución, en consorcio con la Dirección de Planificación. Se trató de una labor de conciliación entre el texto del instrumento dicho y los acuerdos que lo han modificado a través de los años, particularmente, en lo que se refiere a aspectos relativos a modificación del organigrama o de funciones desempeñadas por los órganos que lo integran. No obstante, dicha labor de reforma se encuentra a la espera de que se le incorporen nuevos ajustes y modificaciones según el particular interés de la Defensora de los Habitantes.

b.- Intervención ante Tribunales Administrativos.

La Defensoría de los Habitantes decidió interponer un recurso administrativo de apelación ante el Tribunal Administrativo de Transportes en contra de todos los acuerdos tomados en la Sesión Ordinaria N° 25-2014 del Consejo de Transporte Público del día 03 de abril de 2014 que emitieron la aprobación de la verificación de cumplimiento de obligaciones contractuales de las concesiones de transporte público, modalidad autobús para el período 2007-2014 de conformidad con lo establecido en el estudio DTE-2014-00175.

De la misma manera, el recurso presentado tuvo como pretensión, la anulación de la totalidad de los acuerdos tomados en la sesión de la Junta Directiva dicha, que tenían como fin aprobar las renovaciones de las concesiones, así como de los permisos de transporte público modalidad autobús.

La Defensoría estimó, con sustento en una investigación previa que se venía realizando años atrás, que los actos administrativos que emitía el Consejo de Transporte Público y renovaban prácticamente en forma automática la totalidad de las concesiones de transporte público modalidad autobús, lesionaban principios y derechos constitucionales establecidos en favor de las y los usuarios del servicio público en mención. Entre ellos cabe destacar el derecho de participación, inobservancia de los principios elementales y consustanciales a la función pública como son la eficacia y la eficiencia, vulneración al principio de inderogabilidad singular de la norma, así como el de interdicción de la arbitrariedad.

Cabe destacar que el recurso impugnado fue declarado con lugar por parte del Tribunal Administrativo de Transportes –ejerciendo funciones propias de jerarca impropio monofásico- y en consecuencia anuladas todas las concesiones, lo que para esta Defensoría representa a futuro una importante oportunidad de enmendar los procedimientos realizados sin la participación de las y los usuarios, así como la posibilidad de efectuar una revisión exhaustiva y estratégica del servicio público de transporte público, modalidad autobús con el fin de modernizarlo. Empero, las autoridades gubernamentales, posterior a la resolución del Tribunal Administrativo de Transportes y a la luz del resultado anulatorio, optó por efectuar una serie de reformas a varios Decretos Ejecutivos con lo cual, finalmente se continuó con el procedimiento de renovación de las concesiones.

L Unidad de Asuntos Internacionales

El papel que la Defensoría debe cumplir como INDH para la promoción y garantía de la aplicación a nivel nacional de las disposiciones que conforman el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, también implica una vinculación efectiva de la institución con el sistema regional y universal de protección de los derechos humanos.[1] Esta es una consecuencia de la universalidad como característica de los Derechos Humanos, en el tanto, así como la vigencia y disfrute de estos no reconocen fronteras, tampoco las reconocen sus violaciones y las acciones de protección y defensa que deben adoptarse. La naturaleza internacional de la promoción y defensa de los Derechos Humanos, otorga a las relaciones internacionales una naturaleza distinta en el caso de la Defensoría, vinculándola no sólo a la búsqueda de la cooperación internacional –siempre importante frente a la realidad de nuestro país- sino principalmente, como herramienta esencial para el cumplimiento de su labor sustantiva.

Después de aproximadamente veintidós años desde su entrada en funcionamiento, la Defensoría de los Habitantes es una institución consolidada como parte de la institucionalidad del Estado costarricense. Este es el momento de posicionarla también en el ámbito internacional, como una INDH que ha demostrado su capacidad de promoción y defensa de los derechos humanos a nivel interno, y por consiguiente, capaz de ofrecer a sus instituciones homólogas, principalmente a nivel regional, sus experiencias y buenas prácticas en esta materia.

La Defensoría también tiene mucho que aprender de otras INDH a nivel regional, las cuales han tenido una mayor experiencia en afrontar formas específicas de violación a los derechos humanos con respecto de las cuales, el país recién está tomando consciencia sobre su existencia y dimensión en el ámbito nacional o bien, no puede permanecer ajena a estas, por lo que debe garantizar y promover las acciones que desde el Estado, debe iniciar para afrontarlas. La vinculación con otras instituciones de promoción y defensa de los derechos humanos existentes a nivel regional[2] y en consecuencia, durante este año de labor la Defensoría ha procurado el fortalecimiento de sus vínculos con instancias internacionales de cooperaciones entre sus instituciones homólogas, como es el caso de la Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos y la Federación Iberoamericana del Ombusman –FIO- y sus diversas redes, en materia de los derechos de la mujer, derechos de la niñez y adolescencia, derechos de las personas migrantes y contra la trata de personas, y la red de comunicadores de la FIO.

---

1 Al respecto ver, CDESC, Observación General No. 10: La función de las instituciones nacionales de derechos humanos en la protección de los derechos económicos, sociales y culturales. Op Cit Párrafo 1° Comité de los Derechos del Niño, Observación General No 2: El papel de las Instituciones Nacionales Independientes de Derechos Humanos. 32° periodo de sesiones. (2003). Párrafo 1° Comité CERD, Recomendación General No 17: relativa al establecimiento de instituciones nacionales para facilitar la aplicación de la Convención. 44º período de sesiones (1994).

2 Principios de París. No. 3 inciso e. Sub Comité de Acreditación. Comité Internacional de Coordinación de las Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos. Observaciones Generales. Op Cit. Párrafo 1.5.

La importancia de brindar una mayor presencia a la Defensoría de los Habitantes en el ámbito regional no se limita a sus relaciones con otras INDH, sino que también conlleva una mayor presencia de la institución en el Sistema Regional de Protección de los Derechos Humanos. En este sentido, la DHR ha procurado el fortalecimiento de sus relaciones con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana, especialmente para la capacitación de los funcionarios y las funcionarias con respecto, por un lado, a la importancia del control de convencionalidad que por lo dispuesto en el artículo 48 de la Constitución Política, es consustancial a nuestro Ordenamiento Jurídico, y por el otro lado, generar fortalezas en el personal frente a un eventual litigio internacional, cuando así lo exija nuestra obligación de garantizar y proteger los derechos humanos de las personas.

La vinculación de la Defensoría con el cumplimiento pleno de las obligaciones del Estado en materia de los Derechos Humanos, excede el ámbito de la coordinación con otras INDH y el Sistema Regional de Protección, abarcando también el Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos. Como se indicó *supra*, la Defensoría tiene un deber de garantizar la aplicación de los instrumentos internacionales en materia de Derechos Humanos a lo interno del país, lo que implica que como instancia consultiva del Comité de los Derechos Humanos como INDH de categoría A, debe informar a los diversos órganos creados a partir de los tratados internacionales en la materia, el nivel de cumplimiento de las obligaciones asumidas por el Estado con respeto de los derechos de las personas, así como el seguimiento de las recomendaciones emitidas por estos sobre las falencias que éste ha demostrado en relación con el estado del cumplimiento de estas obligaciones.[3] Para ello se ha establecido un sistema de monitoreo en relación con los momentos de presentación de los informes país frente los órganos creados por los tratados, así como la incorporación del seguimiento de las observaciones realizadas por éstos en el quehacer.

Por último, es importante recalcar como parte de las labores de capacitación del personal de la Defensoría de los Habitantes en materia de Derechos Humanos, una funcionaria participó en la convocatoria realizada por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) para el concurso del programa de becas para las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH) con el objeto de realizar una pasantía por un período de 6 meses en sus oficinas centrales con sede en Ginebra, Suiza.

Al respecto, dicha funcionaria, en el contexto de la cooperación, se encuentra capacitándose en conocimientos y destrezas para la defensa, promoción y divulgación de los derechos humanos.

En igual sentido el objetivo del programa de la OACNUDH es fortalecer y apoyar de manera más efectiva el trabajo de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH) y su interacción con el sistema internacional de derechos humanos para la aplicación de las normas internacionales de derechos humanos a nivel nacional, así como fortalecer su rol dentro del contexto de los órganos de coordinación regionales de las INDH.

3 Sub Comité de Acreditación. Observaciones Generales. Op Cit. Párrafo 1.6.

M Dirección Administrativa

El año 2014 fue un año muy particular desde el punto de vista administrativo-financiero. La mayor parte del año, nos encontramos sin jerarca, lo que obligó a que muchas actividades rutinarias sufrieran atrasos o no se ejecutarán del todo por falta de autorización de la máxima autoridad institucional. Lo anterior se hizo evidente sobretodo en la ejecución presupuestaria y en la contratación de algunas obras, las cuales por razones de tiempo para la contratación final, no se lograron realizar. A continuación un desglose de las actividades realizadas:

En lo concerniente a los aspectos financieros, con el propósito de llevar a cabo los objetivos estratégicos del programa a través del producto: "*Servicio de apoyo a la Defensa, Protección, Promoción y Divulgación de los Derechos e Intereses de los Habitantes y las Habitantes*", la Defensoría de los Habitantes orientó recursos para el Ejercicio Económico del 2014", asignados en el programa 808: Defensoría de los Habitantes, por ¢5.340.00 Millones y con una ejecución anual para año 2014 que se detalla en el Cuadro No. 1

Cuadro No. 1

DEFENSORIA DE LOS HABITANTES DE LA REPUBLICA Situación Financiera al 31-12-2014			
Centro de gestión	**Apropiación Actual (a)**	**Gasto Devengado (b)**	**Porcentaje de Ejecución (b/a)**
Defensoría de los Habitantes			
	5.340.000.000,00	**4.846.279.442,70**	**90,75%**
Recurso Externo	**-**	**-**	**0%**
Donaciones			
Total	**5.340.000.000,00**	**4.846.279.442,70**	**90,75%**

Como complemento a lo anterior se detalla en el Cuadro No. 2 el presupuesto Institucional por Partida presupuestaria, conteniendo el nivel de ejecución en términos nominales y relativos.

Cuadro No. 2

RECURSOS AUTORIZADOS Y EJECUTADOS DE LA DEFENSORIA DE LOS HABITANTES
PROGRAMA 808: DEFENSORIA DE LOS HABITANTES
SITUACION FINANCIERA AL 31-12-2014

Rubro de Gasto	Presupuesto	Proporción	Ejecutado	Proporción	% Ejecución	Ponderado
Remuneraciones (1)	4.703.382.000,00	88,08	4.266.413.093,31	88,03	90,71	79,90
Servicios	407.021.624,43	7,62	376.078.479,32	7,76	92,40	7,04
Materiales y Suministros	42.920.000,00	0,80	41.062.732,30	0,85	95,67	0,77
Bienes Duraderos	74.900.000,00	1,40	72.196.588,87	1,49	96,39	1,35
Transferencias	111.776.375,57	2,09	90.528.548,90	1,87	80,99	1,70
TOTALES	**5.340.000.000,00**	100,00	**4.846.279.442,70**	100,00		90,75

(1) Incluye Partida Salarios, Asociac. Solidarista, Obligaciones Patronales C.C.S.S., y Bco Popular

Del cuadro anterior podemos derivar las siguientes conclusiones: Para el logro del cumplimiento de las metas y objetivos Institucionales para el periodo 2014, se logró alcanzar una ejecución efectiva del 90.75% del presupuesto total; lo anterior influenciado en gastos de remuneraciones aplicados fundamentalmente en la Defensa de Derechos y la Promoción y Divulgación de los mismos; que alcanzó un 97% de ocupación (170 plazas), del total de 175 plazas que tiene la institución, alcanzado de esta manera una ejecución de un 90.71%. En la partida de Servicios el porcentaje de ejecución fue de un 92.40% correspondiente a todos los servicios de alquileres, Servicios Públicos, Viáticos, Seguros, Mantenimiento entre otros. Con respecto a los Materiales y Suministros, este rubro alcanzo una ejecución total de un 95.67%, los Bienes Duraderos un 96.39%, y las Transferencias alcanzó una ejecución real de un 81%. Es importante destacar las siguientes observaciones en cada una de las partidas que influyeron en la mencionada ejecución:

Partida 0: Remuneraciones

REMUNERACIONES			
Presupuesto Asignado	Devengado al 31-12-2014	%Ejecución	No Ejecutado
¢4.703.382.000.00	¢4.266.413.093,31	90.71%	9.29%

Debido a que la Defensoría de los Habitantes es una institución de servicios, para el periodo del 2014, concentró un 90.71% de sus recursos presupuestarios en el capital humano. No obstante obtuvo un 9.29% de no ejecución, esta diferencia se debe principalmente al ahorro que existió en la proyección de incremento de salarios, la cual se realizó considerando el factor 7.415% compuesto por un 3.27% segundo semestre del 2013, 2.819% para el primer semestre del 2014 y un 1.326% para el segundo semestre, señalado en las Directrices Técnicas y Metodológicas para la formulación del Presupuesto 2014, sin embargo y como es bien sabido el monto aprobado de aumento para el primer semestre fue de un 0.43%, y para el segundo semestre un 4.14% para las clases profesionales y un 5.14% para las clases no profesionales, el ahorro aquí evidenciado favoreció en una menor ejecución de los recursos.

Además el nombramiento de la Defensora de los Habitantes venció en el mes de diciembre del 2013 y la Asamblea Legislativa a través del acuerdo Número 6540-13-14 en sesión ordinaria número 156 del 22 de abril 2014, vuelve a nombrar la nueva Defensora de los Habitantes, por lo que durante los primeros cuatro meses del año, esta plaza quedo vacante, generando un ahorro significativo. La Asamblea Legislativa volvió a nombrar Defensora a partir del 22 de setiembre del 2014 por lo tanto la plaza estuvo vacante más de dos meses. Otra plaza significativa que estuvo vacante fue la del Defensor adjunto de los Habitantes, la cual quedó vacante a partir del 22 de abril del 2014, y el nombramiento fue realizado el 24 de febrero de 2015.

De igual forma se originó un gran ahorro de recursos en el sentido de tener cuatro plazas de Profesionales vacantes a lo largo del año, esto permitió darle contenido presupuestario a la subpartida de suplencias a través de una modificación presupuestaria, con el fin de sustituir al personal incapacitado.

Partida 1: Servicios

SERVICIOS			
Presupuesto Asignado	**Devengado**	**%Ejecución**	**No Ejecutado**
¢407.021.624.43	¢376.078.479.32	92.40%	7.60%

- En lo que corresponde a las Subpartidas de Servicios (Partida 1), en especial las relacionadas con Alquileres, Servicio de Agua y Alcantarillado, Seguros, Correos, Telecomunicaciones, Energía Eléctrica y Otros servicios básicos, estas mantienen una ejecución efectiva en promedio del 97%. En comparación con la ejecución del año anterior se puede observar que la misma se asemeja mucho, para el 2013 la ejecución efectiva fue de un 91.66% lo que demuestra que hemos mantenido políticas de uso racional de estos recursos. Otro aspecto importante que hay que considerar en esta partida son algunos recursos específicos que se presupuestaron para ejecutar en el primer semestre del año y que por motivos de que se estaba esperando realizarlos por el sistema de Compras Merlink, fueron efectuados en el segundo semestre, esto afectó la no ejecución de algunos recursos en esta partida.
- El ítem de Seguros (10601) reporta un porcentaje de ejecución efectiva de un 98.30%, correspondiente al pago de las pólizas de seguros de los vehículos institucionales, seguro póliza de riegos de trabajo, seguro contra robo, seguro viajero entre otros.
- En el caso de las Subpartidas de Mantenimiento **(10801, 10804, 10805, 10806, 10807 y 10808)** en promedio alcanzaron una ejecución de un 93%, esto permitió realizar trabajos de restauración del edificio, así como la pintura total del mismo.
- En lo relativo a la Subpartida de Actividades Sociales y Protocolarias **(10702)** su ejecución total fue de un 26.20%, esto debido a la poca ejecución que presentó la subpartida 10701 ya que ambas están un poco relacionadas con respecto a las actividades que desarrolla la Institución.
- En relación con la subpartida 10405, Servicios de Desarrollo en Sistemas Informáticos, se logró una ejecución efectiva de un 92% gracias a que se consiguió adquirir un nuevo Sistema Integrado de Gestión Financiera con varios módulos importantes que pretenden involucrar las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público NICSP.

Partida 2: Materiales y Suministros

MATERIALES Y SUMINISTROS			
Presupuesto Asignado	**Devengado**	**%Ejecución**	**No Ejecutado**
¢42.920.000.00	¢41.062.732.30	95.67%	4.33%

Referente a las Subpartidas del grupo de Materiales y Suministros (Partida 2), la ejecución efectiva total para el 2014 se encuentra en un 95.67%. Es importante resaltar que los ítems de mayor recurso en este grupo son las Tintas Pinturas y Diluyentes (20104), y los Productos de Papel, Cartón e Impresos (29903) las cuales tienen un porcentaje de ejecución efectivo de un 98%.

Cabe mencionar en este grupo, lo relativo al combustible (20101), subpartida que logró alcanzar un porcentaje de ejecución de un 99%

En resumen, la partida 2 es la que corresponde al ítem de los inventarios de la institución, por lo tanto se procura que su ejecución sea lo más efectiva posible, con el fin de mantener en existencias suficientes materiales y suministros que permitan gestionar de forma ágil y oportuna las áreas que componen la institución.

Partida 5: Bienes Duraderos

BIENES DURADEROS			
Presupuesto Asignado	**Devengado**	**%Ejecución**	**No Ejecutado**
¢74.900.000.00	¢72.196.588,87	96.39%	3.61%

Con respecto a las Inversiones de Capital, Bienes Duraderos (Partida 5) su ejecución refleja un 96.39% esto es debido al comportamiento de las Subpartidas que para este año se presupuestaron en este ítem. A pesar de que se programó la ejecución para el primer semestre del año, no se pudo realizar debido a atrasos en la gestión de contratación (Utilización del Sistema Merlink). Para el segundo semestre se logró concretar la mayoría de las adquisiciones de bienes de capital que culminó con una ejecución bastante alta.

Entre los logros obtenidos en esta partida se puede mencionar la sustitución de dos vehículos para la institución, la adquisición de nuevos paneles modulares en varias oficinas de la institución y la adquisición de computadores portátiles que sustituyen equipo obsoleto.

Partida 6: Transferencias Corrientes

TRANSFERENCIAS CORRIENTES			
Presupuesto Asignado	**Devengado**	**%Ejecución**	**No Ejecutado**
¢111.776.375,57	¢90.528.548,90	81%	19%

- En lo que concierne a la partida de transferencias corrientes, (Partida 6) su ejecución efectiva para el año 2014 fue de un 81%. El mayor porcentaje de recursos en este ítem lo tiene la subpartida de Prestaciones Legales, (Subpartida **60301**) la cual para este año tuvo una asignación presupuestaria de ¢50.000.000.00 y al cierre del mes de diciembre presenta un saldo no ejecutado de ¢14.656.558,61, esto debido a que un funcionario que se pensaba jubilar en el periodo 2014, pospuso su retiro para el 2015.
- Con respecto a la subpartida de Incapacidades (60399) para el año 2014 inicio con un monto de ¢12.000.000.00, pero debido a que en el transcurso del año se incapacitó un 32% del total del personal, se recurrió a incrementar la subpartida en ¢10.000.000.00 a través de una modificación presupuestaria, al final del período se logró ejecutar un 88% del total de los recursos.
- Por otra parte la transferencia al CONARE (Subpartida **60103**), por la participación de la Defensoría en el Proyecto "Estado de la Nación", se realizó en el segundo semestre. En lo que respecta a las transferencias de Cuota Estatal a la Caja Costarricense de Seguro Social, y la Transferencia a la Universidad de Costa Rica según Convenio de Funcionamiento del Consultorio Jurídico, estos lograron en promedio un nivel de ejecución de un 93.65%.
- En lo referente a la Gestión de Administración de Bienes, la Institución tramitó todos los procesos de contratación administrativa necesarios para el suministro de bienes y servicios como apoyo en el cumplimiento de los objetivos de las áreas de defensa, administrativas y de Promoción y Divulgación.
- En el año 2014 se consolidó la plataforma de compras Merlink, haciendo más eficiente y transparente el proceso de adquisición de bienes institucionales.
- Como principales actividades podemos indicar las siguientes:
- Se le dio mantenimiento al edificio y a los bienes institucionales con el fin de preservarlos al 100% y alargar al máximo su vida útil. Lo anterior tanto en oficinas centrales como en oficinas regionales.
- Es importante recalcar la compra de 2 vehículos nuevos para mantener la flota vehicular institucional.
- Sustitución y ampliación de equipo de aire acondicionado de oficina Regional de Liberia, se sustituye un equipo de 36000 BTU, se instala un equipo de 60.000 BTU.
- Ampliación de equipos de aire acondicionado en oficina regional de Ciudad Neylli. Se instala un equipo adicional de 36000 BTU.
- Pintura interna y externa de paredes del edificio en los cuatro módulos del edificio, área de transportes y terraza además de cielos de pasillos y área de despacho en el segundo nivel.
- Pintura externa e interna de las estructuras barandales, portones de acceso, escaleras y otros elementos metálicos del edificio.
- Reparación de repellos de precintas, fachadas, columnas e impermeabilización de los mismos.

- Reparaciones de cielos de gypsum en segunda planta
- Ampliación del sistema de CCTV hasta alcanzar 28 cámaras de seguridad.
- Adquisición de lámparas LED para continuar con el programa de sustitución de luminarias fluorescentes por luminarias más eficientes.
- Mantenimientos preventivos de planta generadora eléctrica, equipos de bombeo contra incendio, sistema de detección de incendio, sistema pararrayos, equipos CCTV y aire acondicionado, equipos de fotocopiado en sede central y oficinas regionales.
- Mantenimiento preventivo de flotilla de vehículos de la institución en cuanto a líquidos lubricantes, sistema de inyección y combustión, sistema de frenos y sistema de dirección y suspensión
- Adquisición de sistema de monitoreo y localización satelital para 12 vehículos de la flotilla de la institución.
- Construcción de la oficina de audiovisuales.
- Reparación de acera entrada principal parcialmente a solicitud de la Municipalidad de San José.
- En lo referente a las tecnologías de información se continuó trabajando en procesos de años anteriores. Se dio énfasis al concepto "expediente electrónico" que se venía trabajando, principalmente con mejoras sustanciales en el proceso de la casuística.
- Se desarrolló el módulo de consulta de expediente vía web que en este momento lo tenemos evaluando en plan piloto.
- Se dejó lista la plataforma de firma digital mediante la aplicación de los formatos avanzados en todos los equipos de la institución, como parte de la integración al estándar que ha propuesto el MICITT en esta temática.
- Se dotó a la institución de una infraestructura de red inalámbrica compuesta por 12 antenas, exclusiva para el acceso a internet de visitantes a la institución y con cobertura total.
- Se desarrollaron los módulos básicos contables con miras al cumplimiento de las Normas Contables requeridas por el Ministerio de Hacienda, quedando a la espera de la definición de ingresar al Sistema SIGAF.
- Se dotó a las oficinas regionales de un ancho de banda más amplio de conectividad con oficinas centrales como parte del mejoramiento en los servicios informáticos.
- Se migró la plataforma de correo electrónico interno hacia un servicio integral en la nube. De este modo el concepto correo interno-correo externo se consolidó en uno solo.
- Se diseñó el modelo conceptual del cableado estructurado para la nueva red local de datos que se implementará este año.
- Se desarrolló el concepto "big data" para integrar la información de expedientes históricos en un solo repositorio de consulta, con el fin de disponer de una base de datos completa exclusivamente para generación de informes.

N Contraloría de Servicios

La Defensoría de los Habitantes mediante Acuerdo No.668-DH de fecha 2 de Octubre del 2002 crea la Contraloría de Servicios. El objetivo de su creación fue ser congruente con la iniciativa que impulsó ante la Asamblea Legislativa para que se aprobara el Proyecto de Ley de Fortalecimiento de las Contralorías de Servicios que les daba rango de Ley. En el año 2013 se aprueba la Ley Reguladora del Sistema Nacional de Contralorías de Servicios, Ley No. 9158, publicada en la Gaceta 173 del 10 de Setiembre del 2013[1].

Mediante Acuerdo No. 1813 con fecha veintisiete de noviembre de dos mil trece, se acuerda reiterar la posición de la Defensoría de los Habitantes de mantener la Contraloría de Servicios institucional. Es importante destacar que en el mes de octubre del 2015 este órgano cumplirá 15 años de existencia.

En ese sentido, es clara la Ley cuando define a las Contralorías de Servicios como *"órgano asesor, canalizador y mediador de los requerimientos de efectividad y continuidad de las personas usuarias de los servicios que brinda una organización",* además le pone límites a su competencia ya que: "*no deberá realizar funciones, ni actuaciones de la Administración activa, excepto las necesarias para cumplir con sus propias funciones*".

La labor que desarrolla la Contraloría de Servicios no deja de ser compleja, ya que requiere de un alto grado de comprensión por parte del colectivo que conforma la institución. Se constituyen importantes espacios de participación ciudadana, en el que las y los funcionarios de la Administración Pública abren y facilitan espacios de interlocución, deliberación y comunicación con los ciudadanos acerca de los resultados de sus gestiones y se someten en un primer momento al control social. A su vez, las Contralorías son entes que aseguran "*el derecho a ejercer derechos".* No puede ni debe pensarse en ningún momento que toda crítica que la ciudadanía hace, es una crítica a la autoridad y al trabajo que la persona funcionaria realiza.

La actual jerarquía de la institución se ha abocado a que las personas que laboran en la institución y el resto de la Administración Pública, se familiarice y haga un uso adecuado y permanente del lenguaje en derechos humanos a la hora de brindar el servicio encomendado.

---

1 En el artículo 12 de esta Ley le daba la potestad a los jerarcas del "Poder Legislativo, Poder Judicial, Tribunal Supremo de Elecciones, las dependencias y los órganos auxiliares de ellos, las municipalidades, las instituciones descentralizadas o autónomas, las universidades estatales, empresas públicas, propiedad de algunas organizaciones mencionadas en este párrafo, los entes públicos no estatales y las empresas mayoritariamente de sujetos privados que brindan servicios públicos con esa denominación " de decidir : " crear y mantener las Contralorías de Servicio con esa denominación. Sí lo hacen, deberán inscribir la Contraloría de Servicios respectiva en el Sistema y deberán cumplir las obligaciones establecidas en esta Ley y Reglamento".

Se considera que se han dado importantes avances en la mejora de la prestación de los servicios que brinda la institución y que sin duda alguna tendrán gran incidencia en el accionar de la institucionalidad costarricense mediante: "*la emisión de las recomendaciones necesarias para corregir las insuficiencias del Estado y promover las buenas prácticas".*

Las capacitaciones acerca de la protección efectiva de derechos y sobre el Sistema Interamericano de protección de derechos humanos son también importantes y necesarias para ir generando familiarización con este sistema regional de defensa de derechos humanos y para conocer acerca de la jurisprudencia y sus fallos lo que enriquece el abordaje y las recomendaciones que se hacen desde la Defensoría de los Habitantes.

1. Logros alcanzados por la Contraloría de Servicios durante el año

Área Jurídica: mediante Acuerdo No. del año 2014 se emite el Manual de Servicio al habitante, constituyéndose en una importante guía para la prestación de un servicio de calidad, basado en el respeto, la calidad, la eficacia, la eficiencia y la efectividad.

Área Organizacional: se elabora propuesta de encuesta de satisfacción para medir el nivel de satisfacción del habitante con respecto a los servicios brindados por la institución.

Planificación: se colaboró con esta Dirección el apoyo de un consultor especialista para llevar a cabo la propuesta de Plan Estratégico. Con apoyo de esta Dirección se elaboró el Plan Anual Operativo de la Contraloría de Servicios. Se participó en las discusiones del Plan Anual Operativo Institucional y el Plan Estratégico de la Defensoría de los Habitantes.

2. Solicitudes e inconformidades atendidas durante el año 2014.

Se recibieron un aproximado de 325 solicitudes de intervención por parte de personas externas y 5 solicitudes de parte de funcionarios de la institución. Entre las solicitudes que más se recibieron fue la de solicitud de información, no solo para interponer denuncias ante la institución, sino sobre asesoría en distintos temas y quejas relacionadas con la Comisión de Protección al Consumidor, la cual pertenece al Ministerio de Economía.

Los habitantes solicitan a la institución utilizar mecanismos más efectivos para que los y las funcionarias, no solo contesten las solicitudes de información, sino que garanticen la restitución y la reparación integral del derecho demandado.

El seguimiento, es una de las fases con las que el habitante se muestra más descontento ya que a pesar de que se emiten recomendaciones para su cumplimiento, las instituciones incurren muchas veces en tiempos excesivos para materializar las mismas.

Es importante señalar, la importancia de la existencias de un Sistema Nacional de Contralorías de Servicios, lo que permite realizar traslados para que de una manera ágil y efectiva se les resuelva a las y los habitantes, por eso es que cuando se conoce de solicitudes de personas Adultas Mayores o personas con discapacidad, dependiendo del tema se les realiza traslado inmediato a la Contraloría respectiva.

3. Principales retos institucionales para una prestación de servicios de calidad:

- Incidir de manera más estratégica en la atención de temas estructurales de relevancia e interés nacional.
- Utilización de mecanismos eficaces para que la Administración cumpla con las demandas que los y las habitantes realizan ante la Defensoría de los Habitantes.
- Mayor compromiso con la calidad en la prestación de los servicios que se brindan, siendo que el habitante es el centro del quehacer de la institución.
- Implementación de la Ley Nº 8220 y sus reformas y su exigibilidad de cumplimiento a las demás instituciones.
- Elaboración de estándares de calidad que permitan medir la calidad en la prestación del servicio que se presta.

Anexo

Anexos: criterios sobre proyectos de ley

CUADRO PROYECTOS DE LEYES CONSULTADOS A LA DEFENSORIA DE LOS HABITANTES		
Junio-Diciembre 2014	**Expediente**	**PROYECTO**
	18594	AUTORIZACIÓN AL FONDO DE DESARROLLO SOCIAL Y ASIGNACIONES FAMILIARES (FODESAF) PARA QUE TRASLADE RECURSOS A LA MUNICIPALIDAD DE LIMÓN CON EL FIN DE EXPROPIAR LOS TERRENOS EN QUE SE ENCUENTRA ASENTADA LA COMUNIDAD CONOCIDA COMO VILLA PLATA QUE SE UBICA EN EL CANTÓN CENTRAL DE LIMÓN
	18957	REFORMA DE VARIOS ARTÍCULOS DE LA LEY Nª 9036 TRANSFORMACIÓN DEL INSTITUTO DE DESARROLLO AGRARIO EN EL INSTITUTO DE DESARROLLO RURAL (INDER)Y CREACIÓN DE LA SECRETARÍA TÉCNICA DE DESARROLLO RURAL
	18941	LEY DE MORATORIA NACIONAL A LA LIBERACIÓN Y CULTIVO DE ORGANISMOS VIVOS MODIFICADOS (TRANSGÉNICOS)
	18723	PREMIO NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS JUAN RAFAEL MORA PORRAS
	18927	LEY PARA EL APOYO DE LOS PEQUEÑOS Y MEDIANOS PRODUCTORES DE PIÑA
	18887	LEY DE DESARROLLO DE OBRA PÚBLICA CORREDOR VIAL SAN JOSÉ-SAN RAMÓN MEDIANTE FIDEICOMISO
	18269	LEY ORGÁNICA DEL COLEGIO DE PROFESIONALES EN TERAPIA ALTERNATIVAS DE COSTA RICA
	17486	LEY PARA LA PROTECCIÓN DE LA INFORMACIÓN DE DATOS GENÉTICOS Y PROTEÍNICOS HUMANOS (ORIGINALMENTE DENOMINADO) LEY PARA LA PROTECCIÓN DE LA INFORMACIÓN GENÉTICA HUMANAS

	18250	ADICIÓN DE UN ARTÍCULO 104 BIS A LA LEY REGULADORA DEL CONTRATO DE SEGUROS N° 8956 DE 17 DE JUNIO DE 2011 Y REFORMA DEL INCISO G) DEL ARTÍCULO 25 DE LA LEY REGULADORA DE MERCADO DE SEGUROS N° 8653 DE 22 DE JULIO DE 2008 PARA GARANTIZAR EL CUMPLIMIENTO DEL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD EN EL FINANCIAMIENTO DEL SEGURO DE ENFERMEDAD Y MATERNIDAD DE LA CCSS
	17694	LEY DE AGUAS
	18426	EXONERACIONES DE TRIBUTOS Y SOBRETASAS A LA IMPORTACIÓN DE SOFTWARE DESTINADO AL USO EXCLUSIVO DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD
	18230	LEY ESPECIAL PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA FRENTE A LA VIOLENCIA Y EL DELITO EN EL ÁMBITO DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LA COMUNICACIÓN Y REFORMAS AL CÓDIGO PENAL
	18719	LEY CONTRA EL ACOSO Y/O VIOLENCIA POLÍTICA HACIA LAS MUJERES
	17937	LEY PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN AEROPUERTO INTERNACIONAL EN LA REGIÓN DE SAN CARLOS Y ZONA NORTE
	18962	REFORMA A LOS ARTÍCULOS 379-381 INCISO B DEL CÓDIGO DE TRABAJO, LEY N°2 DEL 26 DE AGOSTO DE 1943 Y SUS REFORMAS
	18436	REFORMA DEL ARTÍCULO 39 DE LA LEY DE BIODIVERSIDAD N°7788 DE 30 DE ABRIL DE 1998 Y SUS REFORMAS.
	18354	LEY PARA LA IMPORTACIÓN Y EXPORTACIÓN COMERCIALIZACIÓN, USO Y ETIQUETADO DE PRODUCTOS TRANSGÉNICOS.
	18219	ADICIÓN DE UN TRANSITORIO VIII A LA LEY REGULADORA DE LA ACTIVIDAD PORTUARIA DE LA COSTA DEL PACÍFICO N°8461 DE 20 DE OCTUBRE DE 2005 Y SUS REFORMAS.
	19113	TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.
	19114	LEY PARA PROMOVER LA COMUNICACIÓN DE LA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA.
	19103	REFORMA DE LA LEY N°7593, LEY DE LA AUTORIDAD DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS ARESEP.
	17415	MODIFICACIÓN ART. 236 Y 237 Y DERROGATORIA DE SUB INCISO 2) DEL INCISO A) DEL ARTÍCULO 223 DEL CÓDIGO DE TRABAJO LEY N°2 DEL 27 DE AGOSTO DE 1943 Y SUS REFORMAS.

	17665	LEY DE MECANISMOS ELECTRÓNICOS DE SEGUIMIENTO EN MATERIA PENAL.
	18963	REFORMA DE LA LEY 8444 (MODIFICACIÓN DE LA LEY REGULADORA DE TODAS LAS EXONERACIONES VIGENTES SU DEROGATORIA Y SUS EXCEPCIONES N° 7293.
	19008	LEY ESPECIAL PARA EL FRACCIONAMIENTO O SEGREGACIÓN DE BIENES INMUEBLES UBICADOS FRENTE A VÍAS PÚBLICAS DE HECHO.
	19158	REFORMA DEL ARTÍCULO 94 DE LA LEY DE TRÁNSITO POR VÍAS PÚBLICAS TERRESTRES Y SEGURIDAD VIAL, LEY N°9078 DEL 04 DE OCTUBRE, 2012.
	18771	REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 1 Y 6 ADICIÓN DEL ARTÍCULO 5 BIS A LA LEY N°8491, LEY INICIATIVA POPULAR
	18233	MODIFICACIÓN DEL CÓDIGO ELECTORAL, LEY 8765 PARA LA INCLUSIÓN DEL VOTO PREFERENTE
	18904	REFORMA A VARIOS ARTÍCULOS DEL CÓDIGO ELECTORAL PARA GARANTIZAR LA PARIDAD DE GÉNERO
	19112	LEY DE GOBIERNO Y TECNOLOGÍAS DIGITALES
	19159	LEY DE FIDEICOMISO DE OBRA PUBLICA PARA REHABILITACIÓN AMPILACIÓN Y MANTENIMIENTO DE LA RUTA NACIONAL N° 32 ENTRE EL ESTADIO RICARDO SAPRISSA Y EL CRUCE DE RÍO FRÍO O LA CONTRUCCIÓN DE LA RUTA ALTERNA
	19106	LEY DE JUNTAS DE SALUD
	18802	REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 1,2,10,11,14 Y 16 ADICIÓN DE UN CAPÍTULO IV A LA LEY DE DETERMINACIPON DE BENEFICIOS SOCIALES Y ECONÓMICOS PARA LA POBLACIÓN AFECTADA POR EL DBCP LEY N°8130 Y SUS REFORMAS
	18415	REFORMA PARCIAL DE LA LEY DE PATRIMONIO HISTÓRICO ARQUITECTONICO LEY N° 7555 2 DE MAYO 1995
	18269	LEY ORGÁNICA DEL COLEGIO DE PROFESIONALES EN TERAPIAS ALTERNATIVAS DE COSTA RICA
	19141	LEY DE EXTENSIÓN DEL AUMENTO DE SALARIO PARA LOS TRABAJADORES DEL SECTOR PRIVADO CON REMUNERACIÓN MAYOR AL SALARIO MINIMO
	19185	LEY PARA PROHIBIR DURANTE EL PERÍODO DE CAMPAÑA ELECTORAL LA APERTURA DE OBRAS PÚBLICAS CON SERVICIOS OTORGADOS EN CONCESIÓN
	18638	SISTEMA ESPECIAL DE MENSAJERÍA
	19244	REFORMA DE LA LEY CREACIÓN DEL FONDO NACIONAL DE BECAS

	19092	CÓDIGO DE NORMAS DE CONDUCTA DEL SERVIDOR PÚBLICO
	18427	LEY GENERAL DE ARRENDAMIENTOS URBANOS Y SUBURBANOS
	18977	REFORMA ARTÍCULO 1 DE LA LEY NO. 9073 PROTECCIÓN A LOS CIUDADANOS OCUPANTES DE ZONAS CLASIFICADAS COMO ESPECIALES
	19279	REFORMA ARTICULO 9 DE LA LEY NO. 5525, DEL ARTÍCULO 1 Y DEL INCISO B) DEL ARTICULO 9 DE LA LEY.
	19288	PREVENCIÓN, ELIMINACIÓN, SANCIÓN DEL RACISMO Y DE TODA FORMA DE DISCRIMINACIÓN
	19337	REFORMA ART´CULO 159 Y 161 DE LA LEY 4573, CODIGO PENAL, REFORMA ARTICULOS 14, 16 Y 158 Y DEROGATORIA DE LOS ARTÍCULOS 21,22,36, 38 LEY 5476, CODIGO DE FAMILIA, REFORMA AL ARTICULO 39 DE LA LEY 63, CÓDIGO CIVIL Y REFORMA AL ART. 89 DE LA LEY 3504, LEY ORGANIZA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES Y DEL REGISTRO CIVIL PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA PROTECCIÓN LEGAL DE NIÑOS Y ADOLESCENTES MUJERES, ANTE SITUACIONES DE VIOLENCIA DE GÉNERO ASOCIADAS A RELACIONES ABUSIVAS.
	19265	PROYECTO LEY QUE ADICONA UN ARTICULO 24 BIS, DE LA LEY DEL INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES, LEY 7801 Y SUS REFORMAS
	19241	MODIFICACIÓN LEY 7092 Y ADICIÓN DE UN INCISO AL ARTÍCULO 2 DE LA LEY 6041, CREACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE PRESTAMOS PARA LA EDUCACIÓN (CONAPE), PARA INCENTIVAR EL EMPLEO DE FORMA PARITARIA PARA LAS PERSONAS JÓVENES MENORES DE TREINTA AÑOS Y PERSONAS MAYORES DE CUARENTA AÑOS.
	19325	LEY PARA IMPULSAR LA VENTA DE SERVICIOS, BIENES COMERCIALIZABLES Y ARRENDAMIENTO DE BIENES POR PARTE DE LAS ASOCIACIONES PARA EL DESARROLOO DE LAS COMUNIDADES, A LA ADMINSITRACIÓN PÚBLICA MEDIANTE LA REFORMA A VARIAS LEYES.
	19238	LEY FORTALECIMIENTO DEL FUTBOL EN COSTA RICA POR MEDIO DE LA REGULACIÓN DEL ESTÁTUS LABORAL DE LOS FUTBOLISTAS PROFESIONALES
	19237	LEY DE COORDINACIÓN Y RESPUESTA INMEDIATA PARA LA LOCALIZACIÓN Y RESGUARDO DE NIÑOS Y NIÑAS DESAPARECIDAS.

	19310	LEY PORCENTAJE DE COATIZACIONES DE PENSIONADOS Y SERVIDORES ACTIVOS PARA LOS REGÍMENES ESPECIALES DE PENSIONES.
	19248	LEY REFORMA DE LOS EPÍGRAFES DE LA SESIÓN 1 DEL TÍTULO III, DE LA SECCIÓN III DEL TITULO III, DE LOS ARTÍCULOS 161, 167, 168, 244, 339 Y 389; DEL EPÍGRAFE DEL ARTÍCULO 167 BIS, Y DEROGATORIA DE LOS ARTÍCULOS 65 Y 390 DE LA LEY 4573, CÓDIGO PENAL, PARA FORTALECER LA PROTECCIÓN LEY Y ADMINISTRATIVO DE LAS PERSONAS MENORES DE EDAD EN SITUACIÓN DE VIOLENCIA INTRAFAMILIAR Y DE GÉNERO.
	19333	REFORMA DEL INCISO 7, ARTÍCULO 14, EL PÁRREFO PRIMERO DEL ARTÍUCLO 64, EL INCISO A) DEL ARTÍCULO 158 Y DEROGACIÓN DE LOS INCISOS 1 Y 3 DEL ARTÍCULO 16 Y LOS ARTICULOS 21, 22, 36 Y 38 DEL CÓDIGO DE FAMILIA, REFORMA DEL ARTÍUCLO 89 DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES Y DEL REGISTRO CIVIL Y DEROGACIÓN DEL INCISO 1 DEL ARTÍUCLO 39 DEL CÓDIGO CIVIL, PARA ERRADIR EL MATRIMONIO INFANTIL
	19333	“REFORMA DEL INCISO 7) DEL ARTÍCULO 14, PÁRRAFO PRIMERO DEL ARTÍCULO 64, EL INCISO A) DEL ARTÍCULO 158 Y DEROGACIÓN DE LOS INCISOS 1) Y 3) DEL ARTÍCULO 16 Y LOS ARTÍCULOS 21, 22, 36 Y 38) DEL CÓDIGO DE FAMILIA; REFORMA DEL ARTÍCULO 89 DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES Y DEL REGISTRO CIVIL Y DEROGACIÓN DEL INCISO 1) DEL ARTÍCULO 39 DEL CÓDIGO CIVIL, PARA ERRADICAR EL MATRIMONIO INFANTIL
	19341	APROBACIÓN DE LA CONVENCIÓN INTERAMERICANA CONTRA EL RACISMO, LA DISCRIMINACIÓN RACIONAL Y FORMAS CONEXAS DE INTOLERANCIA
	19076	LEY DE MODERNIZACIÓN DE LAS FERIAS DEL AGRICULTOR Y DEROGATORIA DE LA LEY DE REGULACIÓN DE LAS FERIAS DEL AGRICULTOR, LEY 8533, DEL 18 DE JULIO DE 2006
	18941	LEY DE MORATORIA NACIONAL A LA LIBERACIÓN Y CULTIVO DE ORGANISMOS VIVOS MODIFICADOS
	18922	REFORMA DE LOS ARTÍCULOS > 33 INCISO 3); 35; 72; 89; 96; 125; 177; 252; 253; 254 Y 255 Y ADICIÓN DE > LOS ARTÍCULOS 33 INCISO 3); 35; 72; 89; 96; 125; 177; 252; 253; 254 Y 255 > Y ADICIÓN DE LOS ARTÍCULOS 33 BIS; 33 TER; 94 BIS, 94 TER, 99 BIS Y 99 > TER Y DE UN TRANSITORIO A LA LEY GENERAL DE MIGRACIÓN Y EXTRANJERÍA N.º > 8764 DE 19 DE AGOSTO DE 2009__”,__ CUYO TEXTO FUE PUBLICADO EN LA > GACETA N° 203 EL 22 DE OCTUBRE DE 2014. LA MOCIÓN ES LA SIGUIENTE: _

	19309	"REFORMA INTEGRAL A LA LEY REGULATORIA DE LOS DERECHOS Y DEBERES DE LAS PERSONAS USUARIAS DE LOS SERVICIOS DE SALUD PÚBLICOS Y PRIVADOS, LEY N° 8239 DE 19 DE ABRIL DE 2002, CUYO TEXTO FUE PUBLICADO EN ALCANCE 58 DE LA GACETA N° 202 EL 21 DE OCTUBRE DE 2014
	19208	"MODIFICACIÓN AL ARTÍCULO 8 Y ADICIÓN DE VARIOS ARTÍCULOS NUEVOS, A LA LEY DE APROBACIÓN DE LOS CONVENIOS DE PRÉSTAMO: N° 3594-CR "TERCER PROGRAMA DE AJUSTE ESTRUCTURAL", ENTRE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA Y EL BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCIÓN Y FOMENTO; 739/OC-CR "PROGRAMA DE AJUSTE DEL SECTOR PÚBLICO", ENTRE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA Y EL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO; 742/OC-CR " PROGRAMA SECTORIAL DE INVERSIONES", ENTRE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA Y EL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, LEY N° 7454 Y SUS REFORMAS"
	19252	LEY DE CONVERSIÓN DEL CONSEJO DE TRANSPORTE PÚBLICO EN LA DIRECCIÓN DE TRANSPORTE PÚBLICO
	19284	CREACIÓN DEL MINISTERIO DE LA FAMILIA
	19304	DEROGACIÓN DE LOS ARTICULOS 18 Y 64 DE LA LEY NO. 9234. LEY DE INVESTIGACION BIOMÉDICA EN SERES HUMANOS.
	19222	LEY PARA ELEVAR LA EFICACIA EN LA PREVENCIÓN Y REPRESIÓN DE LA DELINCUENCIA Y EN ESPECIAL EN LOS CRÍMENES CONTRA LA INFANCIA.
	19370	LEY PARA FLEXIBILIZAR LOS REQUISITOS DE CONTRATACIÓN LABORAL DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN EL SECTOR PRIVADO
	19399	LEY PARA PREVENIR, ERRADIR Y SANCIONAR EL ACOSO ESTUDIANTIL
	18908	PARA QUE EL MINAE REALICE UN ESTUDIO TÉCNICO INTEGRAL EN EL REFUGIO NACIONAL DE VIDA SILVESTRE CORREDOR FRONTERIZO NORTE PARA EL RECONOCIMIENTO DE DERECHOS A SUS OCUPANTES.
	19377	LEY PARA ACTUALIZAR LAS JORNADAS DE TRABAJO EXCEPCIONALES Y RESGUARDAR LOS DERECHOS DE LOS TRABAJADORES.
	19188	REFORMA DEL TRANSITORIO UNICO DE LA LEY DE PROTECCIÓN Y PENSIÓN ANTICIPADA A LOS TRABAJADORES CESADOS A CONSECUENCIA DEL PROCESO DE MODERNIZACIÓN DEL INSTITUTO COSTARRICENSE DE PUERTOS DEL PACÍFICO INCOP
Enero-Mayo 2015	19306	REFORMAS AL CÓDIGO DE TRABAJO, LEY NO. 2 DEL 27 DE AGOSTO DE 1943 Y SUS REFORMAS

	19108	REFORMA DEL ARTÍCULO 159 DEL CÓDIGO DE FAMILIA
	17805	LA JUSTICIA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS.
	16876	REFORMA ARTÍCULO 13 INCISO J) Y ADICIÓN DE UN PÁRRAFO FINAL AL ARTÍCULO 19 Y UN NUEVO TÍTULO VIII AL CÓDIGO MUNICIPAL, 7794 LEY FORTALECIMIENTO DE LAS CONSULTAS POPULARES EN EL AMBITO CONTROL Y DISTRITAL.
	19256	LEY PARA LA INVESTIGACIÓN, REGULACIÓN Y CONTROL DE LAS PLANTAS CANNABIS Y CÁÑAMO PARA USO MEDICINAL, ALIMENTARIO E INDUSTRIAL
	19407	LEY PARA MEJORAR LA LUCHA CONTRA EL CONTRABANDO.
	19260	LEY PARA DECLARAR AGOSTO COMO EL MES HISTÓRICO DE LA AFRODESCENDENCIA EN COSTA RICA
	19286	LEY PARA PERFECCIONAR LA RENDICIÓN DE CUENTAS.
	19446	"REFORMA INTEGRAL DE LA LEY GENERAL DE CENTROS DE ATENCIÓN INTEGRAL, N° 8017 DEL 29 DE AGOSTO DEL 2000
	19441	LEY DE AUTORIZACION A LAS COOPERATIVAS PARA ADMINISTRAR SISTEMAS DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS SANITARIOS
	18512	LEY DE NAVEGACION ACUATICA
	19.488	"REFORMA AL ARTÍCULO 10 DE LA LEY DE REGULACIÓN Y COMERCIALIZACIÓN DE BEBIDAS CON CONTENIDO ALCOHÓLICO N° 9047 DE 25 DE JUNIO DEL 2012",
	19.331	"LEY DE INVERSIONES PÚBLICAS".
	17305	"AUTONOMÍA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD",
	18626	REFORMA A LA LEY Nº 8563 DE FORTALECIMIENTO FINANCIERO DEL INSTITUTO MIXTO DE AYUDA SOCIAL
	19270	LEY PARA ERRADICAR EL CONSUMO DE ALCOHOL EN LOS CONDUCTORES DE VEHÍCULOS AUTOMOTORES
	19444	LEY DE PROTECCIÓN DEL BIENESTAR DE LOS HABITANTES EN LA ZONA MARÍTIMO TERRESTRE (ZMT) Y DE GARANTÍAS AMBIENTALES SOBRE EL PATRIMONIO NATURAL DEL ESTADO
	19477	LEY PARA LA RESTRICCIÓN DE LA LIBERACIÓN AL AMBIENTE DE ORGANISMOS VIVOS MODIFICADOS
	18329	LEY DE FORTALECIMIENTO DE LA GESTION DE COBRO DE LA CAJA COSTARRICENSE DEL SEGURO SOCIAL Y RESPONSABILIDAD NACIONAL CON LA SEGURIDAD SOCIAL
	19270	LEY PARA ERRADICAR EL CONSUMO DE ALCOHOL EN LOS CONDUCTORES DE VEHÍCULOS AUTOMOTORES

	19444	LEY DE PROTECCIÓN DEL BIENESTAR DE LOS HABITANTES EN LA ZONA MARÍTIMO TERRESTRE (ZMT) Y DE GARANTÍAS AMBIENTALES SOBRE EL PATRIMONIO NATURAL DEL ESTADO
	19477	LEY PARA LA RESTRICCIÓN DE LA LIBERACIÓN AL AMBIENTE DE ORGANISMOS VIVOS MODIFICADOS
	19507	REFORMA Y ADICIÓN DE VARIOS ARTÍCULOS DEL CÓDIGO ELECTORAL, LEY N° 8765, DE 19 DE AGOSTO DE 2009, PARA EL FORTALECIMIENTO DEL FINANCIAMIENTO ESTATAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS
	19331	LEY DE INVERSIONES PÚBLICAS. EXPEDIENTE Nº 19.331



Equipo de trabajo de funcionarias y funcionarios de la Defensoría de los Habitantes, Junio 2015.

La Defensoría de los Habitantes

Teléfono gratuito:
800-258-7474
Correo electrónico:
defensoria@dhr.go.cr
Página Web:
www.dhr.go.cr
Defensoria de los Habitantes

*****

Central telefónica:
(506) 4000-8500
Apartado: 686-1005
Fax: (506) 4000-8700

*****

Oficinas Regionales

Limón: (506) 2758-0789
San Carlos: (506) 2460-9313
Liberia: (506) 2666-3837
Pérez Zeledón: (506) 2770-6454
Puntarenas: (506) 2661-6107
Ciudad Neily: (506) 2783-2640