

Informe Anual de Labores 2011-2012



Índice General



Indice General

Presentación

Capitulo I

Debilitamiento del Estado de Bienestar: una crisis por resolver	11
El papel del Estado en la tutela de los derechos fundamentales frente al cambio en las formas de gestión de los servicios públicos o de las “actividades de interés general”	19
Los servicios públicos como uno de los pilares del Estado Social de Derecho.....	19
Participación ciudadana: elemento dinámico de la democracia actual	26
El engranaje social con distintos actores: un reto del Sector Privado hacia el desarrollo.....	31
CASO No. 1	
Las responsabilidades institucionales en materia de salud y los vacíos normativos para garantizar la atención a mujeres en el sector privado de salud	36
De las obligaciones éticas de los y las profesionales en medicina	41
La no prestación del servicio de remoción-reposición en el ámbito privado: un asunto de discriminación contra las mujeres	42
CASO No. 2	
Caso de la concesión de obra pública: Carretera a Caldera	45

CASO No. 3

Transporte Público: una gestión siempre en estudio48

CASO No. 4

La interacción Estado-Sector privado en la dotación de viviendas de interés social: una relación que urge revisar desde la rectoría del sector.....52

CASO No. 5

La educación privada. Una actividad de interés público58

CASO No. 6

La comercialización de la seguridad62

Capítulo II

Sinopsis de los derechos vulnerables a partir de las estadísticas.....67

Restropectiva de las Solicitudes de Intervención: un acercamiento a la composición de la demanda de los servicios67

Estructura de las Solicitudes de Intervención.....67

Composición geográfica: por provincia de procedencia y oficina receptora67

Perfil de las SI recibidas por género, grupo étnico, formas de recepción y estrategias de atención.....69

Derechos específicos más denunciados: una desagregación por componentes72

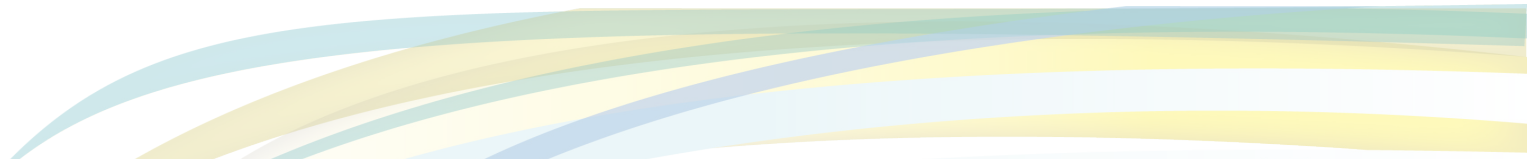
Principales hallazgos de las investigaciones abiertas durante el 2011.....74

Una radiografía de la evolución de las investigaciones para el período 2001-201174

“Donde chima el zapato”: los derechos y hechos violatorios más vulnerados con mayores investigaciones abiertas por dirección de defensa76

Hallazgos más relevantes a partir de los datos.....79

Cobertura institucional en actividades de educación en Derechos Humanos de la institución.....81



La recepción de una solicitud de intervención y la conformación de un expediente: el trabajo de la Dirección de Admisibilidad.....87

Atención de las Solicitudes de información en la Dirección de Admisibilidad88

Solicitudes de información tramitadas mediante atenciones Inmediatas..... 90

Defensoría de la Mujer93

La violencia contra las mujeres..... 94

El derecho a los alimentos no espera94

La ley de penalización de la Violencia contra las mujeres: Cinco años de vigencia y aún asusta la especificidad de los tipos penales 97

Ámbito Laboral.....98

Hostigamiento sexual98

La publicación de resoluciones sobre hostigamiento sexual en la Internet..... 98

Hostigamiento laboral.....99

Sobre el Hostigamiento/acoso laboral y sus diferencias con el hostigamiento Sexual 99

Migrantes y Mujeres 101

Condiciones diferenciadas para atender las necesidades de las mujeres aprehendidas en el Centro de Aseguramiento para Personas Extranjeras en Tránsito de la Dirección General de Migración y Extranjería 101

Nuevos espacios de encierro para las Mujeres 102

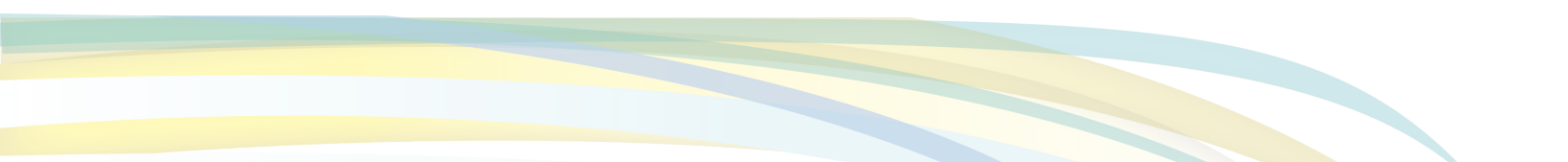
Los módulos del Buen Pastor y de Casa Cuna..... 102

Mujeres Privadas de Libertad 103

Más de la mitad de la población femenina está por violación a la Ley de Psicotrópicos..... 103

El derecho a la Salud y la no discriminación contra las mujeres..... 104

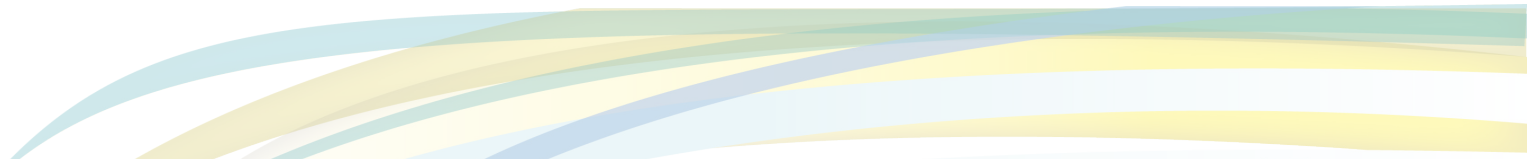
La prohibición de la Fertilización in Vitro constituye una discriminación desproporcionada contra las mujeres 104



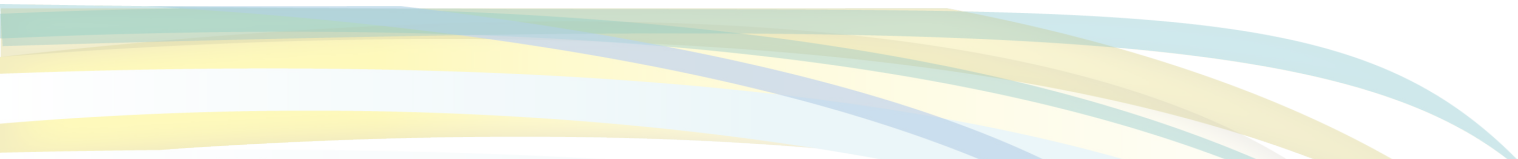
Funcionamiento del Laboratorio Nacional de Citologías: atención inoportuna al cáncer del cuello útero.....	106
El cierre de quirófanos, salas de labor, partos y recuperación del Hospital de las Mujeres "Adolfo Carit Eva"	106
Participación Política	108
Resistencias a la Implementación de la paridad a través de la alternancia	108
Uso estereotipado de la Mujer como una forma de violencia y discriminación ...	110
La imagen de la mujer. Los estereotipos.....	110
Proyecto UNFPA: "Apoyo al mejoramiento de la incidencia de la Defensoría de los Habitantes en la defensa de los derechos humanos de las mujeres"	111
Defensoría asume política de igualdad de género	112
Decálogo	112

Dirección de Protección Especial..... 115

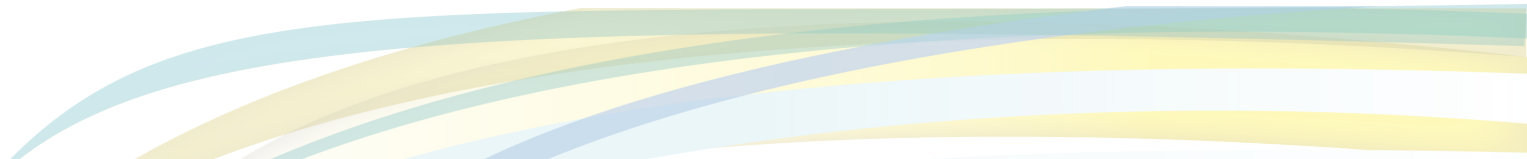
Personas Adultas Mayores.....	115
Pueblos Indígenas	123
Personas Afrodescendientes	127
Personas Migrantes	125
Personas en Situación de Pobreza.....	134
El asentamiento La Carpio: Una promesa inconclusa.....	134
Seguridad Pública.....	134
Personas Privadas de Libertad	136
Administración de Justicia	139
Educación para Adultos.....	140



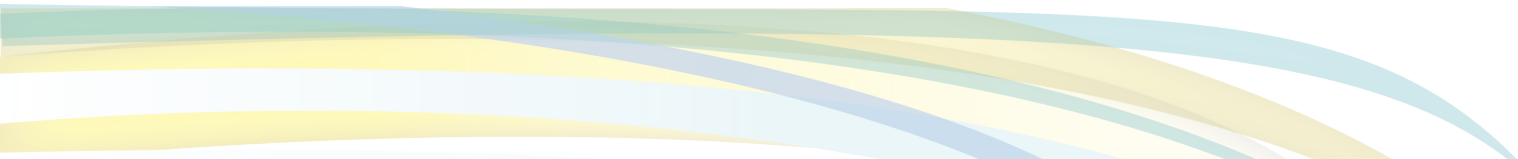
Dirección de Calidad de Vida	141
Derecho a una Vivienda Digna: dotación de vivienda en situaciones de emergencia, una respuesta estatal ineficiente	142
Derecho a un Ambiente Sano: la dicotomía entre desarrollo y protección ambiental, una discusión pendiente	146
Proyectos de Generación Eléctrica: un reto para la sostenibilidad	146
Conflicto en áreas protegidas: el Caso Maquenque.....	148
Instalación de torres de telefonía celular: un proceso desordenado y desinformado	150
La lucha contra el Aleteo del Tiburón: un pendiente ambiental	154
Denuncias por desabastecimiento de agua y su contaminación por agroquímicos y arsénico	155
Falta de prestación del servicio de agua potable: cartas de disponibilidad	156
Desabastecimiento de agua y cambio climático.....	157
Contaminación química de agua destinada al abastecimiento poblacional	158
La mosca del establo (<i>Stomoxys calcitrans</i>) y el rastrojo de piña: seguimiento dado al caso	159
Derecho a la prestación de los servicios de salud.....	161
Seguimiento de acuerdos a la huelga de los anestesiólogos.....	161
La Red Oncológica Nacional: una lenta instauración.....	165
Listas de espera en tratamiento con radioterapia por acelerador lineal	169
Patrimonio Histórico Arquitectónico de Costa Rica: se avanza en la protección	171
Dirección de Control de Gestión Administrativa.....	175
Ámbito de acción	175
Avance de informe sobre gestión del riesgo.....	176
Comités Regionales de Emergencias	178



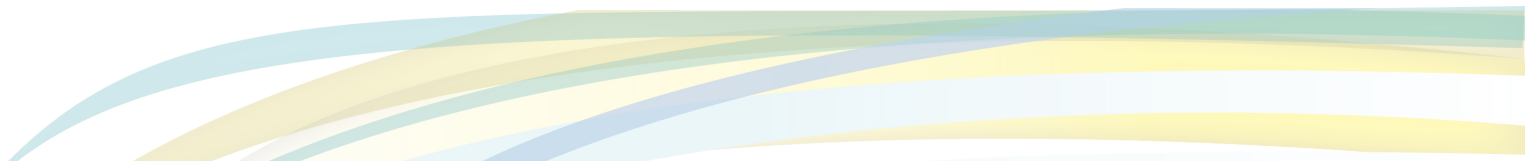
Comités Municipales de Emergencias	179
Comités Comunales de Emergencias.....	181
Recomendaciones de la Comisión Nacional de Emergencias a los diferentes comités	182
Informe investigación de oficio IMAS	184
Sobre el “Modelo de Intervención Institucional”, implementado por el IMAS a partir del año 2010.....	185
Sobre el Sistema de Registro de las solicitudes que los habitantes le plantean al IMAS y la respectiva conformación del expediente	185
Sobre nuevas estrategias del IMAS para la selección y calificación de los beneficiarios	186
Sobre los Consejos de Desarrollo Humano	187
Ley de Tránsito	189
Denuncia por aparentes irregularidades adquisición Centro Empresarial La Sabana (ICE-CELS)	190
Zona Marítima Terrestre.....	191
Necesidad de las y los pobladores para que el Estado titule los inmuebles ubicados en las zonas fronterizas con Panamá y Nicaragua	194
Denuncia por parte de los Transportistas de Carga Pesada	198
Seguimiento al Régimen No Contributivo.....	200
Vulneraciones a los Derechos de Autor y Derechos Conexos	202
Dirección de Asuntos Económicos.....	211
Fábrica Nacional de Licores y Consejo Nacional de Producción. reincidencia en procesos de modernización irregulares	211
Propuesta de Modernización y Reorganización de la FANAL	212
Propuesta de Modernización y Reorganización del CNP.....	214
Sobre la necesidad de modernizar y reorganizar administrativamente al CNP ...	217
Las Metodología Extraordinaria para tarifas de transporte remunerado de personas: Múltiples cuestionamientos a la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.....	218



Estudios sobre la situación fiscal del país.....	221
Texto sustitutivo del Proyecto de Solidaridad Tributaria	221
Sobre el impuesto sobre la renta	222
Sobre la Renta Global	223
Sobre la Renta mundial.....	223
En relación con el impuesto al valor agregado	224
Sobre la canasta exonerada	224
Sobre el paso del 13% por impuesto general de ventas al 14% por concepto de IVA.....	225
Sobre el gravamen con IVA para los servicios de educación y salud	226
Sobre los mecanismos de incentivos para el pago del IVA por parte del consumidor.....	227
Proyecto de Ley de Saneamiento Fiscal.....	228
Sobre la estructura de los ingresos fiscales y la evasión fiscal	229
Irregularidad en eliminación de exención tributaria a compras por Internet	230
Dirección de Niñez y Adolescencia	233
El Sistema Nacional de Protección Integral de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia y el rol del Patronato Nacional de la Infancia	233
El Proceso Especial de Protección en Sede Administrativa y la intervención del Patronato Nacional de la Infancia	240
Intervención de la Defensoría de los Habitantes	242
Derecho a la Educación	244
Discriminación por orientación sexual en el sistema educativo	244
Educación para la Sexualidad Humana y Programa Convivir.	
Asuntos pendientes	245
Educación Indígena	246



Derecho a la permanencia en el sistema educativo.	
Subsidios educativos.....	247
Derecho a la Salud	252
Abordaje de las cardiopatías congénitas en el Hospital Nacional de Niños.....	252
Análisis cuantitativo de los datos aportados por el Hospital Nacional de Niños..	253
Sobre la Unidad Cardíaca del Hospital de Niños	255
Sobre las entrevistas realizadas por el personal de la Defensoría de los Habitantes	256
Atención Integral a la Problemática de Adicción de personas menores de edad Drogas	258
Dirección de Asuntos Laborales	261
Ámbito de competencia	261
Avances para regular los actos de hostigamiento laboral en Costa Rica	262
Sobre los Proyectos de Ley contra el Hostigamiento Laboral, consultados a la Defensoría de los Habitantes por la Asamblea Legislativa	264
Ministerio de Educación Pública y la violación de los derechos laborales de las personas trabajadoras	268
Violación de derechos laborales a las y los trabajadores bananeros, inmigrantes en fincas ubicadas en Sixaola, Cantón de Talamanca- Limón	270
Descripción del caso Compañía Bananera Talamanca	270
Dirección de Sedes Regionales.....	277
Ámbito de competencia	277
Proceso de Mediación Social en la Isla Caballo, Puntarenas	278
Proceso de Mediación Social en el Asentamiento Martina Bustos, Liberia	281
Magistratura de Influencia ante vulneraciones del Derecho a la Salud	282
Diálogo y conciliación para restablecer el Derecho a la Educación	284



¡Sí se puede! Gestiones interinstitucionales para garantizar el derecho al agua en territorios indígenas..... 285

Recordatorio de deberes como herramienta efectiva en la defensa de Derechos 286

Dirección de Promoción y Divulgación de Derechos 287

Programa de Capacitación y Formación en Derechos Humanos 287

Sistematización de experiencias “Red de apoyo de Cartago y Ley Pena Juvenil.....”290

Redes de personas usuarias de los servicios públicos: otra forma de participación ciudadana..... 292

Discriminación y multiculturalidad 293

Capacitación y acompañamiento a la población indígena 294

Proceso de educación en derechos humanos con mujeres inmigrantes nicaragüenses de los cantones de Liberia y La Cruz 295

Premio Calidad de Vida 296

Procesos de divulgación y difusión 301

Producción de material didáctico y metodológico 302

Producción de material informativo 303

Debilitamiento del Estado Bienestar y las Contralorías de Servicio 305

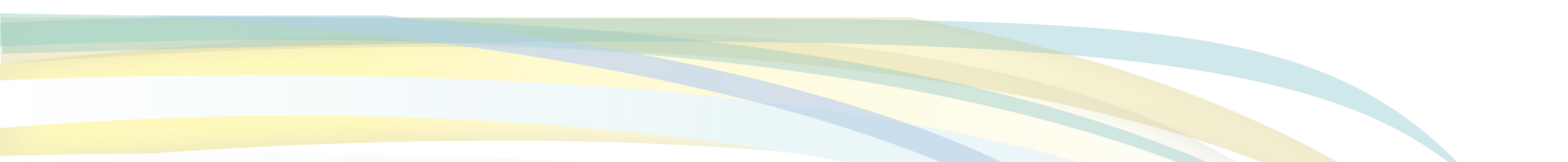
Las asimetrías en el acceso a la información..... 307

La importancia de la participación ciudadana y su legitimación 308

Transparencia y efectividad 308

Resumen de actividades 309

Otros aportes de la Contraloría..... 310



Dirección de Asuntos Jurídicos..... 313

Contrataciones efectuadas bajo la modalidad de Licitación Abreviada..... 314

Contrataciones efectuadas bajo la modalidad de contratación directa..... 314

Ámbito de la Actividad Judicial 317

Dirección Administrativa 321

Programas de mantenimiento preventivo a instalaciones electromecánicas 321

Razones de los Porcentajes de Ejecución 2009-2010-2011 330

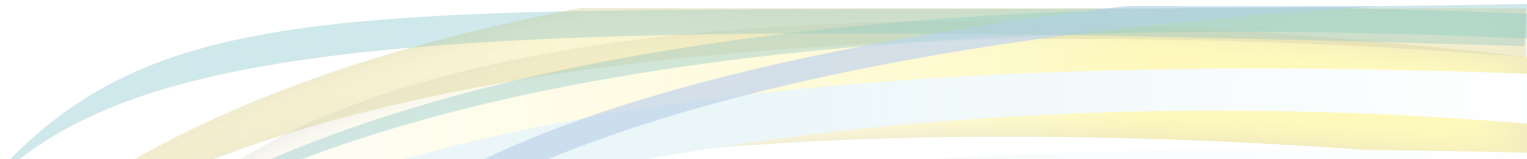
Ejecución de Períodos Anteriores (2003-2011 331

Análisis de Compromisos no devengados 332

Anexos

Proyectos de Ley 335

Cuadro de casos emblemáticos..... 341





Presentación

Cada año, en cumplimiento de la ley y como un valioso ejercicio de transparencia y rendición de cuentas; corresponde a La Defensoría de los Habitantes, presentar su Informe de labores ante la Asamblea Legislativa. Se trata de un documento que refleja el quehacer institucional y que comparte el trabajo realizado en materia de defensa y promoción de los derechos humanos de las personas a lo largo de un año.

Pero más allá de cumplir con un mandato, interesa a la Defensoría de los Habitantes, fortalecer los lazos de coordinación con la Asamblea Legislativa –foro por excelencia para el control político y el debate nacional- respecto de problemas que aquejan a la sociedad costarricense. Esto porque nuestra institución, está en condiciones, no solo de contribuir al debate informado y documentado en muchos de los grandes temas de interés, sino también, en condiciones de contribuir con la producción legislativa, mediante la elaboración de los criterios a proyectos de ley, que oficiosamente nos consulta la Asamblea Legislativa. Con esta labor, interesa a la Defensoría velar por la concordancia de los nuevos instrumentos jurídicos con el marco internacional de los derechos humanos, tanto como contribuir con el trabajo diario de la institución.

La elaboración de este Informe Anual, supone un esfuerzo de síntesis sobre el trabajo de un año, rendir cuentas, dar seguimiento a distintos temas y problemáticas que enfrenta nuestro país en materia de cumplimiento efectivo de los derechos humanos. En este documento, damos continuidad a los enfoques desarrollados en los informes anuales anteriores –particularmente los dos últimos-, ya que en ellos el hilo conductor es el debilitamiento del Estado de bienestar y las repercusiones en el ejercicio de los derechos de la ciudadanía, que es la impronta que pretende posicionar la actual gestión administrativa de la Defensoría.

Entonces, con este nuevo Informe Anual, continuamos nuestro diálogo, exponemos nuestro trabajo y hablamos de las preocupaciones que tenemos en materia de avance y cumplimiento de los derechos de las y los habitantes. Así, en el Informe Anual 2009-2010 se desarrolló la conformación del Estado Social de Derecho que define nuestra constitución política y otros instrumentos legales y se reflexionó sobre cómo



las políticas públicas diseñadas presentan serios problemas de desarticulación, así como debilidades en la dirección política y ausencia de mecanismos efectivos de coordinación.

Un año después, en el Informe Anual 2010-2011, se expuso la importancia de tener claro las competencias y responsabilidades en la puesta en marcha de las políticas públicas, en virtud de las dificultades que se presentan en la capacidad de gestión pública y dirección política. Lo anterior, porque evidentemente, tiene un impacto directo en el ejercicio de la rendición de cuentas y la transparencia en la función pública.

Para el presente Informe Anual 2011-2012 interesa evidenciar la importancia de definir la participación conjunta de tres actores claves y protagonistas del desarrollo nacional: El Estado, El Sector Privado y La Sociedad Civil.

Es importante, entonces, evidenciar que la tutela de los derechos de las personas impone que la Defensoría profundice en identificar el papel del sector privado en este escenario. El cambio en el modelo de desarrollo nacional, ha venido poniendo en manos del sector privado una serie de derechos y responsabilidades que otrora ejecutó el Estado, como por ejemplo en temas de salud, vivienda, obra pública, educación y otros.

Por ello, en la actualidad, al releer las responsabilidades del Estado -en desarrollo humano y bienestar social- respecto de su cumplimiento efectivo, vemos que los síntomas del retroceso son muchos y que algo definitivamente no anda bien con su efectividad de cara al bienestar de las personas.

Valga decir, que en el mundo contemporáneo, no solo se trata de enfrentar una crisis del Estado de bienestar, sino que el mismo enfrenta una evidente (y muy discutida en ámbitos académicos) erosión y desgaste como forma de organización política, porque sus características se han desdibujado con el tiempo. Ya no tiene un poder ilimitado para ejercer la coacción y tampoco puede, en el mundo globalizado, impulsar políticas económicas y de bienestar por sí solo como lo hacía antes. Su papel en la actualidad se ha visto disminuido y esto ha sucedido por efecto de la globalización, entre otros factores, la cual viene marcando pautas en sus relaciones y en sus distintas formas de intercambio.

Como parte de este Informe Anual, en el primer capítulo, se analizan casos que resultan en valiosos ejemplos del acontecer de Costa Rica, que ilustran precisamente esta pérdida de control, regulación y supervisión del Estado en distintos campos de acción. Estos casos son ejemplo de una serie de servicios ofrecidos por el sector privado, que tienen especial impacto en la vida de las personas, lo cual obliga a plantear el marco de protección de los derechos humanos y evaluar la efectiva tutela del Estado de los derechos de las y los habitantes.

En el segundo capítulo del Informe, se exponen los grandes temas que se trabajan en las distintas áreas de abordaje institucional (de acuerdo a resultados de Direcciones de Defensa, de Promoción de Derechos y otras unidades administrativas), cada una



desde su especificidad en materia de derechos humanos y otras competencias. El documento refleja el aporte de cada una de esas Direcciones institucionales y el trabajo realizado a lo largo de un año, lo cual, no significa que todos los casos sean nuevos, algunos de proceden de años anteriores porque la solución no ha sido alcanzada a lo largo del tiempo, por la incapacidad institucional.

Finalmente, este año por primera vez se anexa a este Informe Anual un Informe Especial, en una edición aparte de este documento, en el que se hace un consolidado analítico de las recomendaciones y advertencias que otras instancias de control han hecho en los últimos años a la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS). Esto debido a la importancia que tiene para el país la crisis estructural que enfrenta actualmente esta institución. Con este aporte, esperamos provocar análisis, reflexión y sobre todo decisiones neurálgicas –además de las ya tomadas- que contribuyan a solventar definitivamente los problemas de esa institución costarricense.

La aspiración de la Defensoría de los Habitantes, con la presentación de este Informe es contribuir con el respeto, la defensa y la divulgación de los derechos humanos en Costa Rica, propiciando conciencia y reflexión a partir de las voces de las personas, sobre las grandes dificultades que tienen distintos grupos, sectores y colectivos humanos, así como áreas geográficas del país en la satisfacción de sus necesidades. Detrás de cada solicitud de intervención que recibe la Defensoría hay un llamado al Sector Público para enderezar el camino hacia el Estado solidario y eficiente. Los cambios que el país requiere para avanzar en el camino hacia la igualdad de oportunidades, requiere del concurso y compromiso de todos y todas.

San José, 1 de junio del 2012.

Señora Ofelia Taitelbaum Yoselewich
Defensora de los Habitantes

Señor Luis Fallas Acosta
Defensor Adjunto de los Habitantes



Capítulo I



• • • • •

• **Debilidad del** • **Estado de Bienestar:** • **una crisis por resolver**

En la Defensoría de los Habitantes, como institución nacional de derechos humanos, tenemos la certeza de que hablar y pensar en el trabajo que hacemos en materia de derechos humanos no es algo que se puede quedar en el nivel local o doméstico. Sabemos que nuestro análisis debe trascender el entorno nacional, porque en el mundo globalizado ya no es posible explicar lo que sucede “adentro” sin conocer y comprender los insumos que vienen desde “afuera”.

Lo que somos, lo que avanzamos o dejamos de avanzar como país, en desarrollo humano, en crecimiento económico, en lo social y cultural, tanto como en términos de derechos humanos, se ve indudablemente marcado por las nuevas tendencias de la economía global y por otras fuerzas que mueven el sistema internacional en la actualidad, sin que ello signifique un determinismo absoluto de la construcción de las políticas públicas adecuadas. Más bien, el medio externo influye, marca tendencias y sin duda rumbos dentro de la vorágine globalizadora, pero al Estado, como país, le corresponde tomar medidas para contrarrestar aquello que vulnera las posibilidades de avance, tanto como aprovechar las oportunidades que ese mismo medio ofrece y que pueden facilitar procesos y permitirnos aprovechar las bondades de la modernidad y cumplir con las responsabilidades necesarias para transitar hacia el desarrollo pleno de nuestra sociedad.

Por ello, hoy, no podemos hablar de derechos humanos y dar un informe sobre su situación actual en el país, si nos separamos del contexto que impone el mundo global y si ignoramos los signos de los tiempos que previenen con mayor fuerza cada vez sobre los peligros que enfrenta el Estado-nación y su capacidad para seguir siendo garante de los derechos humanos de las personas y sostener los principios del Estado de bienestar, los cuales en el caso de nuestro país son los que dan forma al Estado Social de Derecho, ampliamente delineado en la Constitución Política y en el cuerpo de leyes sobre el que se sustenta. Lo que somos, lo que estamos dejando de ser y también lo que podemos llegar a ser, depende en mucho de lo que hagamos con el entorno a partir de las condiciones del ámbito externo y que de alguna forma ha ido

socavando y dando una forma distinta a nuestra configuración social, política, económica y cultural.

Vivimos en un mundo cambiante, donde las recetas utilizadas tres décadas atrás para solucionar los problemas humanos en términos de democracia, desarrollo, equidad y derechos humanos, dejaron de ser soluciones posibles y viables para el presente. El Estado-nación, del siglo XXI es distinto; ahora por ejemplo, está inmerso en un mundo lleno de contradicciones, como la opulencia de unos frente a la enorme desigualdad en que viven grandes mayorías, en un mundo globalizado que debería propiciar y facilitar el desarrollo humano de la mayor cantidad de personas y mejorar con ello su calidad de vida y la plenitud en el cumplimiento de sus derechos fundamentales.

Pero eso no está sucediendo y es entonces, ahora cuando se debe mirar con agudeza el papel del Estado y su estructura actual, tanto como a otros actores claves en la sociedad actual. El Estado en la actualidad se aleja cada vez más de su rol solidario, equitativo, fuerte, regulador y que interviene en los asuntos que competen a las personas; y por eso resulta indispensable pensarlo, analizarlo y ojalá comenzar a repensarlo desde un paradigma más inclusivo, menos desigual y mucho más solidario.

En pleno siglo XXI, con un mundo globalizado, interconectado, tecnológico y de grandes avances, donde se cuenta con computadoras portátiles, "tablets", bibliotecas digitales, "Ipods" y otras invenciones tecnológicas admirables; falta el agua, existe la pobreza extrema y la muerte de cientos de millones de seres humanos que no tienen nada para comer. Más de mil millones de personas sufren la falta de agua potable, padecen hambre. (Sen, 2007)

En la actualidad, millones de personas mueren por falta de agua y por las enfermedades asociadas a esta carencia, pero en general, cada año mueren aproximadamente 8 millones de seres humanos porque tienen demasiadas carencias y son demasiado pobres para sobrevivir. (Sachs, 2006) Esto significa que algo está pasando con el Estado (en general), con su actuación, con su poder y con su capacidad de ejercerlo. Porque claramente, las expectativas de cumplimiento que le son propias en cuanto a desarrollo de las personas, democracia y derechos humanos no se están produciendo como deberían. De tal suerte, el rumbo del desarrollo merece ser replanteado desde las necesidades de las mayorías. El reto pasa, si se quiere por un regreso al origen; redefinir entonces, el rol y las responsabilidades del Estado, del sector privado y la sociedad civil.

Tal situación no siempre fue así y aunque la historia humana indica que siempre han habido ricos y pobres -respecto de los demás- hoy existe más riqueza en menos manos y mucha más pobreza en las grandes mayorías, con el agravante de que el abismo entre ricos y pobres es cada vez mayor, lo cual, dispara la desigualdad¹ y pone en evidencia que el Estado de bienestar está en crisis.

¹ Según el economista Amartya Sen (2006), la desigualdad en la distribución del ingreso de las personas para 1960, entre el 20% más rico y el 20% más pobre pasó de 30 a 1; de 74 a 1 en 1997; y para el año 2006, se había disparado exponencialmente, porque el 10% de quienes son más ricos tienen el 85% del capital mundial, mientras que la mitad de la población total del mundo, tiene solo el 1%.

Tal parece que la situación de vulnerabilidad social afecta cada vez más a grandes sectores de población y contribuyen a un ambiente de desconfianza y malestar, que debe ser abordada con urgencia. En el caso de las naciones de Occidente, valga decir, que se trata de sociedades mayoritariamente democráticas, las cuales experimentan síntomas cada vez mayores de deterioro y empobrecimiento de las grandes mayorías. Es cierto que algunas prosperan en términos de crecimiento económico, pero claramente eso no es sinónimo de una adecuada distribución de la riqueza y de ahí que las brechas se amplían cada día más (como sucede en América Latina), la desigualdad se agrava, la pobreza aumenta, la democracia encuentra limitaciones evidentes a su legitimidad y las sociedades se vuelven cada vez más heterogéneas y proclives a la inseguridad y al temor.

En la actualidad, al mirar las responsabilidades de nuestros Estados -en desarrollo humano y bienestar social- respecto de su cumplimiento efectivo, vemos que los síntomas del retroceso son muchos y que algo definitivamente no anda bien con su efectividad de cara al bienestar de las personas.

El retroceso en la calidad de vida en Occidente (para seguir abordando el problema desde una visión en general de Estados democráticos), puede hacer pensar que estamos ante un entorno de empobrecimiento de nuestras sociedades, pues los síntomas se evidencian en todas las latitudes. Vemos ciudades, escuelas, puentes y carreteras descuidadas y en mal estado; trabajos mal pagados, desempleo en aumento, seguridad social cada vez más vulnerable, etc., síntoma de que el mundo cambió rápidamente y que lo hizo retrocediendo en espacios neurálgicos de bienestar social. (Judt, 2010) Entonces, tal parece que en la actualidad resulta urgente tomar medidas para humanizar la globalización.

Para comprender los enormes cambios y lo que ha venido sucediendo, valga recordar, parafraseando al escritor Tony Judt, que desde finales del siglo XIX y hasta los años 70, las sociedades Occidentales más avanzadas -e inclusive las menos, como la nuestra- se hicieron cada vez menos desiguales y más prósperas. Esto, gracias a la tributación progresiva, los subsidios de los gobiernos para quienes más lo necesitaban, los servicios sociales de calidad (por la fuerte inversión en ellos), las garantías contra las posibilidades y situaciones de crisis y otras variables de desarrollo, por las cuales las democracias modernas estaban superando con eficiencia los extremos de riqueza y pobreza. Pero todo eso ha cambiado y ahora estamos inmersos en una crisis del Estado de bienestar que no tiene precedentes. (Judt, 2010)

Recordemos que el Estado de bienestar o bien, Estado Social, también es conocido como Estado liberal democrático (merced a su devenir histórico). Cuando nos referimos a este último es porque supone libertades civiles y acepta una intervención del pueblo en la forma de conducir los asuntos públicos; y cuando se le llama social o de bienestar, es cuando su objetivo es el crecimiento económico y proveer mayores niveles de bienestar para toda la sociedad.

El Estado liberal y democrático de corte social, fue exitoso. Prosperó en lo económico gracias a la expansión del capitalismo industrial, que ampliaba mercados y proveía

pleno empleo; en lo político por la intervención de los partidos políticos (en esencia socialistas y comunistas, que contaban con apoyo mayoritario de trabajadores asalariados) y los sindicatos; y finalmente, avanzó también, gracias a la explotación económica de los países europeos sobre sus colonias, lo cual, significaba exportar a países dependientes gran cantidad de costos sociales de las concesiones que se hacían a los trabajadores de las grandes ciudades. (Vallés, 2004)

Todo esto consolidó un “gran pacto social” entre capital y trabajo asalariado. (Vallés, 2004). Ese pacto duró aproximadamente cuarenta años –desde que terminó la Segunda Guerra Mundial, hasta fines de los años 70- y fue exitoso en los países de Europa Occidental que era democrática, tanto como en los países de otras latitudes que contaban con gobiernos de partidos socialdemócratas y demócratacristianos, como en el caso costarricense. En esos años hubo empleo para las sociedades, gran expansión económica y con ello, la difusión del bienestar en términos de educación, salud, cultura. Pero esa época comenzó a evidenciar su agotamiento a finales de los años setenta. Con ello, comenzó a cuestionarse seriamente el modelo liberal-democrático, o bien, el modelo de Estado de bienestar.

Según Josep M. Vallés, en su tratado de ciencia política, los síntomas de ese agotamiento fueron de carácter económico, político y social. En lo primero, aumentó la inestabilidad monetaria, estancamiento económico y alza en tasas de interés. En lo social, hubo mayores protestas y evidencias de malestar frente a situaciones hasta entonces –lamentablemente- aceptadas como la discriminación hacia las mujeres o la explotación sin control de los recursos naturales. Y en lo político, se evidenció la creciente incapacidad del Estado para procesar estas nuevas demandas mucho más complejas –además de las tradicionales-. Así, era cada vez más difícil su capacidad de resolver las demandas del sistema y solventar los conflictos, con lo que se dudaba de la “gobernabilidad” de las sociedades avanzadas. (Vallés, 2004)

Se comenzó, en suma, a evidenciar que el Estado tenía problemas para obtener los recursos suficientes que necesitaba para cumplir con la redistribución que históricamente le correspondía, pues la crisis fiscal se hizo presente y eso le provocó un endeudamiento externo cada vez mayor, con lo cual, se puso en peligro todo lo concerniente a la inversión y las prestaciones sociales. A partir de ello, se habla de la crisis del Estado liberal democrático (Estado de bienestar) y de las deudas que tiene en términos de logros, de legitimidad democrática, de gobernabilidad y con ello, de cumplimiento de los derechos humanos de todas y todos. En la actualidad esa es la discusión, como sociedades ante inminentes peligros y retrocesos sobre los cuales urge una reflexión profunda para hacer un cambio antes de que sea tarde.

Las caras del Estado.- Como parte de los cambios que ha sufrido el Estado amén de su debilitamiento dentro del sistema internacional, se lo puede observar desde un ámbito interno o doméstico, tanto como desde lo externo. Desde adentro, la forma de reconfigurar su fuerza evidencia que la práctica política ha cambiado con el objetivo de asegurar su subsistencia y la integración de la propia comunidad. En lo externo, el Estado es hoy, una parte más del sistema político global y en ese espacio externo, cada comunidad busca defender su identidad y su integridad contra intro-

misiones foráneas de orden económico, cultural, social, etc. Por ello, hoy se habla de fuerzas diametralmente opuestas que actúan en el Estado-nación y desafían su permanencia, al tiempo que le exigen acudir a otras formas de organización para poder subsistir.

Una tendencia es de orden centrífugo y la otra de carácter centrípeta, las cuales se mueven simultáneamente (en sentidos opuestos) y generan un fenómeno de disolución en aumento y transformación de Estado-nación que conocemos históricamente. La fuerza centrífuga implica una "disolución hacia afuera" del Estado por la internacionalización de los centros de poder. Y la fuerza centrípeta, significa por el contrario, una "disolución hacia adentro", como resultado de que los gobiernos locales se vean fortalecidos, tanto como las instancias particulares de poder, desde el punto de vista cultural y político. (Ordoñez, 2002) Estas dos fuerzas que se mueven en sentido contrario, se supone que son las encargadas de reconfigurar el poder del Estado en direcciones distintas y con ello, de transformar ese modelo de Estado nacional en los próximos años.

Y es que el Estado definitivamente cambió y la forma de ejercer el poder en él también lo hizo. No es que desapareciera, sino que como dice Michel Foucault, "ahí donde hay poder, el poder se ejerce" y esto significa que sin agotarse, el poder, sus actores y la forma de llevarlo a cabo han cambiado y por eso, revisar los alcances y capacidades del Estado actual, es un ejercicio más que necesario para medir sus posibilidades de cara al futuro.

Valga decir que en la actualidad, no solo se trata de enfrentar una crisis del Estado de bienestar, sino que el mismo enfrenta una evidente (y muy discutida en ámbitos académicos) erosión y desgaste como forma de organización política, porque sus características se han desdibujado con el tiempo. Ya no tiene un poder ilimitado para ejercer la coacción y tampoco puede, en el mundo globalizado, impulsar políticas económicas y de bienestar por sí solo como lo hacía antes. Su papel en la actualidad se ha visto disminuido y esto ha sucedido por efecto de la globalización, la cual viene marcando pautas en sus relaciones y en sus distintas formas de intercambio.

Si queremos analizar al Estado desde ese movimiento de fuerzas que mencionamos antes, es válido decir que a lo interno (fuerza centrípeta) en términos económicos es cada vez más débil, muy grande y demasiado complejo. Y lo mismo sucede en otros ámbitos de su quehacer cotidiano.

Además, al aumentar el tipo de demandas sociales (expresadas por distintos grupos de la sociedad civil), la pretensión estatal de atenderlas encuentra limitaciones importantes para cumplirlas e inclusive tan solo detectarlas. Entonces, no puede reaccionar ni resolver a tiempo aquellas demandas sociales que van desde la protección de grupos vulnerables (como personas con discapacidades, indígenas, adultos mayores, personas menores de edad, por ejemplo), hasta asuntos étnicos-culturales, de género, desarrollo, etc. (Vallés, 2004)

Esto quiere decir, que concentrar el poder dejó de ser una ventaja para el Estado y que se convirtió más bien en un punto débil, por su incapacidad de detectar, asumir

y cumplir con soluciones a los distintos problemas y conflictos en los que se reclama su presencia y acción como se esperaría de él. Y este vacío de poder que deja un aparato estatal tan grande, supone que los conflictos se resuelven en otras instancias o mediante la participación (y aparición de otros actores).

Desde el punto de vista de las fuerzas centrípetas, ese papel regulador de conflictos es asumido por instancias diversas, con otros actores a donde los pactos, acuerdos y negociaciones se producen al margen del Estado. En algunos casos, son autoridades territoriales, gobiernos locales y regionales, por ejemplo, ahora están más presentes en materia de seguridad, desarrollo económico y social, cultura, salud, etc.

Pero sucede que en otros casos, son actores de orden estrictamente privado, los que asumen esos espacios (vacíos) de poder que va dejando el Estado, como por ejemplo, instancias privadas y corporativas, asociaciones, sindicatos, grupos de personas usuarias afectadas por incumplimiento de servicios, iglesias, grupos culturales y étnicos, etc. (Vallés, 2004)

En estos casos, la labor del Estado se ve limitada a escuchar y lograr acuerdos y pactos con esos grupos, porque de nuevo, no es capaz de asumir esos espacios, que poco a poco ha ido perdiendo. Valga decir, que finalmente, el Estado también se ve debilitado por el deseo de la ciudadanía, que no se siente legítimamente representada y comienza a buscar espacios para ser escuchada e incidir en la toma de decisiones directas, sobre los problemas y asuntos que les afecta y que son de su total interés, los cuales, solían estar solo en manos del Estado. Esto es lo que conocemos como democracia participativa, que busca el poder político para la ciudadanía sin necesidad de contar con la presencia, en medio, de la burocracia o el gobierno de turno.

Por eso, hoy, cuando pensamos en la nueva forma de participación democrática que han asumido los distintos grupos de la sociedad civil para ser escuchados, pensamos en la democracia social, que refiere a la implementación de mecanismos democráticos de toma de decisiones en las instituciones no estatales que caracterizan a la sociedad civil. En la actualidad, es un concepto que se asocia con la creación de espacios nuevos para que las y los ciudadanos puedan tomar decisiones, que además incluye la participación activa de las personas en medios electrónicos y que algunos han llamado, la democracia on-line, la cual, implica el uso de las redes sociales como un mecanismo para que distintos grupos de interés, puedan reivindicar sus demandas al sistema político y convertirse en muchos casos en grupos de presión de gran alcance por su capacidad de influir en las decisiones políticas.

Este "remozamiento" -si se quiere llamar así- o bien, esta dimensión de la democracia que ha venido rompiendo los esquemas tradicionales y que en esencia es la participación de la gente en muy diversos escenarios sociales, tiene asidero en la situación actual que somete al Estado, lo vulnera y le despoja en gran medida del poder que antes poseía, esencialmente a partir de la llamada "democracia liberal" de las últimas décadas. (Vallés, 2004)

En el ámbito académico e intelectual, se afirma con alarma y estupor que las crisis y las insuficiencias del Estado Liberal-democrático, sea en el mundo desarrollado o en

vías de desarrollo, deben inducir a un análisis revisionista de las actuales instituciones que contiene la democracia y además, a la ampliación de la capacidad interventora de individuos y colectividades, fuera de la esfera meramente política; es decir, que exista mayor participación ciudadana directa en la toma de decisiones de interés público.

Esto es potenciar la democracia social, especialmente ahora que estamos frente una coyuntura internacional que se ha llamado "crisis de la democracia global", cuya causa principal es la insatisfacción ciudadana y el desgaste de su credibilidad frente a quienes ejercen el poder político. (Bobbio, 1999)

De regreso al análisis del Estado, a partir de las fuerzas que lo mueven hoy, una vez visto el movimiento a lo interno, tenemos que desde lo externo (fuerzas centrífugas), el Estado resulta demasiado pequeño.

Es decir, visto desde afuera es insuficiente, débil y se concibe a su concentración de poder tradicional en un espacio definido territorialmente, como algo poco influyente y decisivo. La globalización y la expansión de las tecnologías de transporte y de la comunicación, han acortado las fronteras y las distancias, facilitando los intercambios de todo tipo. De esta aceleración de las sociedades la desigualdad entre personas y grupos existen hoy alrededor del todo el planeta y se constituye en uno de los grandes problemas que se deben resolver. (Vallés, 2004)

Entonces, la pérdida de poder del Estado desde el ámbito externo, lo hace pequeño y lo pone prácticamente a merced de los movimientos propios del escenario internacional (global). Por eso hoy hablamos de alianzas como uniones aduaneras, uniones regionales, tratados de libre comercio entre grupos de países, etc. Todas, medidas para fortalecer la presencia de los Estados mediante bloques de poder.

Pero un Estado solo ¿qué posibilidades reales tiene sobre sus decisiones financieras y monetarias si tiene un enorme endeudamiento externo, por ejemplo? Lo mismo sucede cuando pensamos en un Estado asumiendo solo la defensa de su seguridad, de perseguir delitos virtuales, de proteger su medio ambiente de amenazas externas, o bien, de seguir asumiendo sus funciones "tradicionales" frente a la evidente privatización de muchos sistemas públicos, que ahora asumen las compañías y corporaciones transnacionales, como por ejemplo, la telefonía, los medios de comunicación, algunos sistemas de seguridad ciudadana, importantes sectores de la atención en salud y otros.

Claramente, cada vez son más los actores individuales o colectivos que ya no ven en el Estado a un protector frente a las incertidumbres de todo tipo. Esa expectativa de protección se desplazó a otros lugares y estructuras de interacción social, sean estos, organizaciones no gubernamentales, organismos internacionales, o bien, grandes empresas transnacionales.

Todo esto significa, de modo inequívoco que el Estado ha dejado de ser de bienestar; ha perdido rumbo, protagonismo, poder y deja de asumir las tareas que le eran características, con lo que esas fugas internas y externas de su poder real, lo colocan

en una posición de falta de credibilidad y de facultades para asumir sus deberes, por ejemplo desde el Buen Gobierno.

Pese a la problemática expuesta, se agregan otros factores ya en términos del manejo estructural que a lo interno de los Estados, complica aún más la subsistencia del paradigma del Estado de bienestar. Concretamente hablamos de los manejos internos y de la política pública que impulsan los gobiernos y las burocracias de turno con esos recursos ya por demás escasos. En la actualidad la crisis es una constante (ejemplos de hoy, España, Grecia, Francia y otros), pero también es cierto que no todo se debe a las fuerzas ajenas al Estado, en mucho esas crisis de hoy, tienen que ver con la planificación y la gestión internas a la hora de distribuir recursos e impulsar inversiones; con los problemas –además– en la aplicación de las políticas públicas, las decisiones políticas coyunturales y de corto plazo, situaciones todas que desprecian la planificación adecuada de los recursos que se generan, lo cual, ahonda la crisis de credibilidad y de legitimidad que sufre el Estado-nación en sí mismo.

Todo esto, implica que existen serios problemas con la satisfacción de necesidades sociales, en especial cuando pensamos en los postulados del Buen Gobierno, que suponen mejor calidad de vida para las personas, desde un paradigma de dignidad humana y con ello, de respeto a los derechos humanos. En este punto el cumplimiento efectivo del Estado-nación como tal, se está quedando corto y por ello, es que el Estado de bienestar está rezagado, es débil y dispara los márgenes de desigualdad social, al mismo tiempo que evidencia una pésima distribución de la riqueza que a todas luces urge resolver.

Estado-nación, Buen gobierno y derechos humanos.-

El Gobierno de un país, debe dirigir sus actividades y tratar de alcanzar plenamente el objetivo de mejorar en todos los niveles, la calidad de vida de las personas así como obtener un desarrollo sostenible en armonía con el medio ambiente. Esto sin duda, incluye además, el respeto de ciertos parámetros que apuntan a las posibilidades de obtener información, a la transparencia y a la lucha contra la corrupción.

Pero, ¿cómo alcanzar esos objetivos? Justamente entra en juego la aplicación de una serie de principios que permitirán que más que de Gobierno, se pueda hablar de Buen Gobierno, el cual ha sido definido como "...la transparente y responsable aserción de la autoridad y el uso de los recursos por parte de los gobernantes".²

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo define Buen Gobierno como: "... participación, transparencia y rendición de cuentas. Es también efectividad y equidad. Es promoción de la legalidad. El Buen Gobierno asegura que las prioridades económicas, sociales y políticas están basadas en un amplio consenso social y que las voces de los más pobres y más vulnerables son escuchadas en los procesos de toma de decisiones sobre la distribución de los recursos de desarrollo".³

2 Consejo del Parlamento Europeo, Derechos Humanos, Libro de Referencia, 1997, pp. 97.

3 Consejo del Parlamento Europeo, Gobierno y Desarrollo Sostenible. 1997.

De esta forma, se puede indicar que el Buen Gobierno es la forma en que las instituciones del Estado manejan los asuntos públicos, administran los recursos y garantizan el respeto de los derechos humanos, libre de abusos y corrupción y con la debida observancia del ordenamiento jurídico. Un gobierno que cumple sus tareas de forma transparente, legal y efectiva, definitivamente es respetuoso de los derechos humanos. Sin embargo, páginas atrás se comprueba que no se trata de un asunto sencillo, el cual se debe abordar desde una perspectiva integral, particularmente en la actualidad, cuando se producen serios cambios en el paradigma de la conformación del Estado, el cual, evidencia por un lado su debilidad y por el otro, la existencia de otros actores cada vez con mayor presencia y fortaleza.

En el caso costarricense, la situación no es distinta a la que hemos descrito en materia de Estado de bienestar, su desgaste, sus espacios de poder en la actualidad, su conformación, carencias, crisis y necesidades estructurales. A continuación, entonces, sin abandonar el norte constitucional sobre el Estado Social de Derecho, se analiza la situación de Costa Rica en este contexto global que exige cambios e identifica nuevas realidades.

El papel del Estado en la tutela de los derechos fundamentales frente al cambio en las formas de gestión de los servicios públicos o de las “actividades de interés general”.

Los servicios públicos como uno de los pilares del Estado Social de Derecho.

No hay duda que el Estado Social de Derecho, como modelo de organización y ejercicio del poder público, se manifiesta con especial intensidad en el ámbito de las actividades prestacionales porque es allí donde cobra sentido la solidaridad como valor social que le es intrínseco y donde el aparato estatal puede determinar positivamente la calidad de vida individual de los y las habitantes y la colectiva, promoviendo el desarrollo de la sociedad en su conjunto hacia la búsqueda constante de la equidad. Ilustra lo anterior, áreas de intervención históricamente asociadas como funciones sociales inherentes al Estado, tales como la educación, la salud, la policía, la provisión de agua potable y de medios de saneamiento básico, en tanto corresponden a actividades a través de las cuales son atendidas necesidades esenciales para la vida de las personas y que resultan determinantes en el nivel de desarrollo de la sociedad.

Es por ello que el presente epígrafe incardina en el tema del servicio público y en la crisis de su concepto en el modelo de Estado costarricense, en un momento histórico en el que debe darse ya por sentada la concurrencia de actores privados en ámbitos de actividad de interés general, sin que formalmente se haya producido una delegación del Estado de servicios públicos. El tema tiene toda la relevancia al examinar la incidencia que la intervención privada puede tener en el ejercicio y goce de los derechos fundamentales de las personas.

La importancia del servicio público y las consecuencias nada desdeñables que se derivan de su prestación por parte ya no sólo del Estado, es una cuestión digna de

generar debate político y jurídico, pues tal y como se acepta "... el presupuesto ideológico de los servicios públicos es el principio de solidaridad social. Por otra parte, constitucionalmente la teoría de los servicios públicos enlaza directamente con el Estado Social y supera el Estado liberal clásico, pudiendo aquéllos ser considerados como la vertiente administrativa de este principio constitucional." ⁴

No resulta casual entonces la tutela constitucional y legal que Costa Rica ha otorgado a ciertas actividades que integran el servicio público para asegurar estándares o condiciones mínimas, entre éstas, universalidad en el acceso, eficiencia, cobertura, continuidad. A nivel legal, el legislador dejó explícita su finalidad protectora en el artículo 4 de la Ley General de la Administración Pública; a nivel constitucional, la Carta Política no incluyó una disposición expresa ⁵ pero igualmente la tutela habría de alcanzar con posterioridad ese rango por la vía de la jurisprudencia de la Sala Constitucional que elevó a la categoría de derecho fundamental, el derecho al buen funcionamiento de los servicios públicos asegurando ciertas condiciones de prestación que le son consustanciales. ⁶

El servicio público constituye pues, más que una categoría jurídica de estudio, un concepto esencial –y cabe agregar polémico- en la ciencia política, especialmente en los países en vías de desarrollo que como Costa Rica, adoptaron además un modelo de Estado Social de Derecho, pues en este concepto subyace toda una discusión política, económica y jurídica relativa a la intervención que debe tener el Estado en la economía, en la libre iniciativa privada y en las funciones que corresponden no sólo al Estado sino también a los particulares.

No en vano, se afirma que "El concepto "servicio público" ante todo cumple una función política y social. Se materializa en el ámbito del derecho, para señalar que ciertas actividades que afectan la vida individual y colectiva de los ciudadanos deben estar sometidas a un régimen jurídico especial, con lo cual se impide su libertad dentro de la economía de mercado. La intervención, planeación, dirección, regulación, control y vigilancia del Estado en los servicios públicos son un mandato constitucional que tienen por fin impedir que sean tratados exclusivamente como simples negocios y garantizar a los ciudadanos su acceso en condiciones de alta eficiencia..." ⁷

4 GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago. El Derecho Administrativo Privado. Editorial Montecorvo S.A., Madrid, España, 1996. Pág. 411

5 A diferencia de otros constituyentes que consagraron en la Constitución Política la tutela del servicio público; tal es el caso de la Constitución de Colombia que en el artículo 365 inciso 1 establece que "Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional."

6 Se trata de una garantía innominada y atípica establecida expresamente por la Sala Constitucional a partir de su Resolución N° 5207-04 del 18 de mayo de 2004 y reiterada sistemáticamente a partir de ese momento, inferida de la relación de los artículos 140 inciso 8, 139 inciso 4 y 191 en cuanto recogen parámetros esenciales de la función administrativa, tales como el buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativas, buena marcha del Gobierno y eficiencia de la Administración, imponiéndole la correlativa obligación de prestar sus servicios de forma continua, regular, celeridad, eficaz y eficiente.

7 ATEHORTÚA RÍOS, Carlos Alberto. Servicios Públicos Domiciliarios, Proveedores y Régimen de Controles. Publicación de la Universidad Externado de Colombia. Bogotá, Colombia, 2006. Pág. 38.

Las implicaciones de las nuevas modalidades de prestación o gestión de actividades de interés general.

La transformación de las modalidades de gestión de los servicios públicos, otrora reservadas monopólicamente al Estado como parte de sus funciones sociales inherentes, hacia una modalidad de prestación en concurrencia con sujetos privados, no es en nada un fenómeno exclusivo de la realidad costarricense. Antes bien, el tema ha suscitado intensas discusiones –y cabe agregar preocupaciones- en otras regiones del mundo como Europa, sobre todo a partir de la constitución de la Unión Europea y la configuración progresiva de un Derecho Europeo Comunitario, en el que coexisten regímenes jurídicos que como el alemán o el italiano, han resuelto sin mayor problema la prestación de servicios públicos a cargo del Estado o de los privados a través del denominado “principio de libertad de elección”, frente a otros regímenes que como el español, cuestionan el impacto de una apertura en tal sentido en los derechos fundamentales de las personas y plantean el reto del Derecho Administrativo para adaptarse a esa realidad comunitaria.

De las actividades históricamente incluidas en la categoría de servicios públicos asumidas en forma exclusiva por el Estado, sometidos además a un régimen jurídico exorbitante de tutela y regulación garantista por excelencia en favor de las personas, la realidad ha mutado hacia la prestación de servicios sometida a normas de competencia, competitividad, diferentes prestadores públicos, privados o mixtos que concurren sin que el ordenamiento jurídico costarricense se haya ajustado a la misma velocidad frente a este nuevo contexto.

Este cambio de paradigma en la gestión, obedece más a razones políticas y económicas que jurídicas propiamente. Desde la perspectiva económica, la doctrina refiere que la regulación de los servicios públicos está en crisis a consecuencia de las nuevas corrientes privatizadoras impulsadas por la liberalización de mercados, fenómeno al que desde el ámbito del Derecho se le conoce como “huida del Derecho Administrativo”, concepto asociado con la utilización del Derecho Privado por parte de entes o sujetos que vienen a cumplir verdaderas funciones administrativas sin que ese proceso vaya acompañado de una sujeción de tales sujetos a reglas jurídicas suficientes.

En todo caso, la transformación en la prestación de servicios públicos tiene implicaciones que se manifiestan en dos niveles. En primer término, en el nivel del Estado supone un replanteamiento del papel o función que ha de desempeñar, alcance y límites de su intervención (sobre todo cuando ideológicamente está vinculado con el modelo del Estado Social de Derecho) frente a este nuevo escenario y en segundo término, en el nivel de la renovación y reconstrucción del Derecho, particularmente del Derecho Administrativo por ser el que regula las relaciones entre las personas y el Estado, para continuar teniendo vigencia y eficacia como instrumento de regulación y garantía frente a una nueva realidad jurídica, política y social.

Desde la perspectiva del Estado se afirma que “La evolución de la economía, y con ella la del derecho, han determinado que el papel del Estado deje de ser el de ente

prestador de servicios públicos, para garantizar el acceso universal de los ciudadanos a los mismos, haciendo que su rol de intervención esté centrado en la fijación de políticas de planeación, regulación, control y vigilancia de los diferentes proveedores de servicios.”⁸

Dilucidar la cuestión de la intervención del Estado en la nueva realidad económica y social y adoptar las acciones para resguardar un núcleo básico de derechos fundamentales de las personas, pasa de previo necesariamente por la delimitación precisa de qué es el servicio público, o cuáles son las actividades que se consideran como servicios públicos para clarificar de seguido en cuáles ámbitos de actividad económica y social debe replantearse el rol estatal.

La discusión de este tema históricamente no ha sido en absoluto pacífica, pues el concepto “servicio público” no es unívoco, su alcance es distinto según el momento y lugar y se le atribuye la nota característica de ser más bien una construcción variable y determinada por el sistema de derecho y económico de cada sociedad. Así, el tipo de prestaciones consideradas servicios públicos evoluciona social e históricamente, no obstante lo cual y abandonando el criterio meramente subjetivo y simplista que otrora los refería como aquellos que estaban a cargo del Estado, actualmente se acepta en forma cada vez más generaliza que los servicios públicos corresponden a aquellas “actividades que satisfacen necesidades de carácter general, permanente y continuo, para un amplio sector de la sociedad y se asocian a la calidad de vida de los ciudadanos y a su desarrollo económico y social.”⁹

Como fácilmente se observa, se trata de un criterio de valoración que ya no toma en cuenta quién presta el servicio, sino más bien con una dimensión objetiva que enfatiza en las características materiales o esenciales del servicio. En tal sentido, ha de tratarse de actividades que contienen prestaciones, satisfacen necesidades esenciales, entendidas específicamente como aquellas que inciden en la calidad de vida y determinan el desarrollo de una sociedad y en consecuencia, son de carácter general, permanente y continuo.

Cuando en una actividad concurren tales características, al margen de si es asumida por el Estado o particulares, se estará en presencia de servicios públicos, actividades de interés general, servicios esenciales o universales. En realidad, la importancia de las múltiples expresiones con que puede designárseles cede frente a la cuestión medular y es que no pueden ser dejadas a la simple influencia del mercado, pues bajo el modelo de Estado Social de Derecho, éste se haya compelido a garantizar desarrollo social bajo parámetros de equidad, evitando abusos de un sector económicamente dominante.

Esta posición no debe prestarse a equívocos o interpretaciones erradas. La aparición de actores privados como prestadores de servicios esenciales que antes estaban reservados únicamente al Estado, es también una manifestación del principio de libertad inherente al Estado de Derecho y de un cambio global de la realidad econó-

8 ATEHORTÚA RÍOS, Carlos Alberto. Op. cit. pág. 29.

9 Ibid. Págs. 32 y 33.

mica, a lo cual habría que agregar que además indirectamente promovida por formas convencionales y burocráticas de prestación de los servicios públicos, que trasladaron sus ineficiencias a las personas usuarias. Esta situación bien fue aprovechada por la iniciativa privada.

No es pues su aparición relativamente reciente en el escenario lo que suscita por sí misma la preocupación; más bien, es su incursión en ámbitos tan sensibles como la educación, la salud y la seguridad (ésta última por demás función típica y por autonomía propia e indelegable del Estado) sin que éste haya definido legislativamente y a través de políticas públicas claras y uniformes, el rol que asumirá frente a estas nuevas formas de gestión para garantizar los derechos fundamentales de las personas, todos parte del mismo Estado.

El escenario actual, en el que el Estado se ha limitado a fijar legislativamente algunos requisitos o condiciones mínimas de regulación a través de títulos de habilitación para la operación y explotación de estas actividades de interés general, deja en una clara condición de vulnerabilidad y desventaja a los y las habitantes que reciben prestaciones de sujetos privados, respecto a quienes los reciben de manos del Estado, sometido a un régimen exorbitante y además sujeto al escrutinio de múltiples controles garantistas de los derechos fundamentales.

Un débil o ineficiente control estatal frente a la nueva realidad económica y social expuesta, puede derivar con facilidad en espacios de violación a los derechos humanos de las personas por parte de sujetos privados, creando diferenciaciones odiosas e injustificables en la tutela de sus derechos entre categorías de habitantes que se desenvuelven en el ámbito de lo público y quienes acceden al campo de acción de los sujetos privados. La preocupación que suscita este tema no es nuevo ni exclusiva de la Defensoría de los Habitantes; sobre el particular ya de hecho autores han apuntado que "(...) de allí a entender que los servicios públicos son simples actividades privadas, que las prestaciones contenidas en ellos se deben someter al mismo régimen de las mercancías, que los usuarios son clientes que actúan libremente en los mercados y que las tarifas deben reducirse al simple precio, hay una diferencia muy amplia que en un país en vías de desarrollo y con enormes brechas sociales y económicas, no se pueden desconocer. La prestación estatal de los servicios públicos ha hecho crisis, pero ello no quiere decir que por ese hecho deba desnaturalizarse. De lo que en realidad se trata es de permitir que nuevos agentes intervengan en su prestación y de exigir al Estado, con gestión directa o indirecta, un comportamiento de operador eficiente." ¹⁰

La realidad demanda del Estado costarricense, funciones de distinta naturaleza, que se complementan y refuerzan mutuamente. Se alude directamente a funciones de regulación, dirección, control y vigilancia, sólidamente establecidas y consistentes en su aplicación sobre todos los proveedores de aquellos servicios que ostentan las características que se han descrito. El Estado está llamado además a intervenir para fijar políticas claras de planeación, bajo la premisa de que los particulares han trascendido la esfera de lo privado y que de hecho, sus actos pueden tener un impacto

10 ATEHORTÚA RÍOS, Carlos Alberto. Op. cit. pág. 37.

de interés público, de donde resulta que no pueden regularse de una forma simplista por el régimen de Derecho común o Privado.

En concreto, el Estado costarricense debe asumir la función de dirección, a través de la fijación de las políticas generales de prestación de servicios. Asimismo, debe evaluar su función de regulación en estos campos, lo cual habrá de traducirse en la determinación de las condiciones económicas, técnicas, de calidad del servicio y de respeto por las personas usuarias. En igual sentido, debe complementar estas funciones con la de control, básicamente con el desarrollo de una función de policía administrativa incardinando su acción en dos direcciones; por un lado, garantizando la prestación eficiente de los servicios y por otro, protegiendo los derechos de las personas usuarias.

La presencia del Estado a través de estas funciones debe ser asegurada ya no sólo desde el nivel legislativo con las reformas legales que sean necesarias, sino también desde el nivel administrativo en aquellos ámbitos de actividad en que los particulares ostenten de hecho una condición de poder o superioridad, cuando mantengan una posición asimétrica de dominio frente a las y los usuarios de sus servicios o cuando apliquen facultades especiales para la prestación de los servicios, como son los poderes exorbitantes que se manifiestan en las relaciones contractuales.

Al efecto, el Estado costarricense debe partir de que en todas aquellas relaciones jurídicas que involucren un interés público, mismo que existirá en la medida en que se hallen de por medio bienes jurídicos esenciales de tutela suprema, como la educación, la salud, la vida y la seguridad, el Estado deberá tener un papel determinante, fijando condiciones por debajo de las cuales no será legítima la prestación del servicio pues a la autonomía de la voluntad de las partes, se antepone el respeto a los derechos fundamentales que el Estado Social de Derecho está llamado a garantizar a todas las personas bajo el prisma del principio de igualdad, rector del sistema.

Para ello, se insiste, es preciso desde el establecimiento de políticas públicas claras hasta una revisión y reelaboración o reforma legislativa de todas las leyes especiales que hasta ahora han regulado en forma deficitaria desde una perspectiva que enfatiza en condiciones del sujeto prestador y no en las del habitante receptor del servicio, aspectos limitados a requisitos de operación y explotación de las actividades de interés general.

El planteamiento concreto de la Defensoría, apunta hacia un régimen jurídico especial que sin ser el típicamente publicista que naturalmente aplica sólo para la prestación de los servicios cuando están en manos del Estado, sí se adapte a las particularidades de esta nueva realidad y de estas singulares relaciones. En suma, el desafío del Estado costarricense es desentrañar su esencia y naturaleza en la situación actual, ejerciendo una potestad o poder que le es inherente en función de las personas, fin último de su especial modelo ideológico.

Tal y como se apuntaba atrás, la transformación en el modelo de gestión de los servicios públicos o de las actividades de interés público o general, también tiene una clara incidencia en otro nivel, más jurídico pero no por ello menos importante, y es

el reto de la transformación del Derecho, concretamente del Derecho Administrativo, para continuar siendo un instrumento útil en la regulación de las relaciones entre las personas administradas y el Estado y una garantía de tutela a los derechos de las personas.

Esta transformación o renovación jurídica pasa necesariamente por la revaloración de su objeto, es decir, más que dirigirse al sujeto Estado, debe aceptar que también los particulares pueden proveer servicios de interés público y enfocarse en todas las actividades que aún privadas, tengan una incidencia esencial en la vida social.

La doctrina jurídica apunta cada vez con más fuerza que la marcada división entre el Derecho Administrativo y el Derecho Privado cede frente a su unidad, pues tanto el Estado como los sujetos privados deben someterse a uno u otro sin que rijan con un carácter exclusivo o excluyente. Se trata pues de una nueva dimensión del Derecho Administrativo en un momento histórico de transición del que su existencia puede resultar fortalecida. Su núcleo deja de ser el derecho aplicable a la Administración Pública y pasa a ser el que se aplica a lo público y particularmente al servicio público en sentido objetivo, sea, a todas las relaciones jurídicas de interés público o en las que se ejercen relaciones de poder o potestades públicas, aún por parte de particulares autorizadas por el ordenamiento jurídico.

Se trata de una nueva realidad social, política y administrativa que determina el cambio a nivel jurídico, necesario para no dejar desprovistos de tutela a los habitantes. De este modo, "la evolución del concepto de lo público ha determinado la transformación del derecho administrativo, que ya no es el derecho del Estado sino el de lo público, así se refiera a actividades estatales o a las realizadas por los particulares. En consecuencia, se precisa la renovación de la teoría administrativa del servicio público que reconozca que los particulares pueden prestar servicios públicos, expedir actos administrativos, ejercer funciones públicas... y, en fin, realizar actividades que antes sólo se reconocían a la órbita de lo estatal."¹¹

Congruente con esa posición, es que con cierta uniformidad se acepta que los ejes centrales sobre los cuales el Derecho Administrativo debe avanzar para alcanzar su consolidación contemporánea son la prestación eficiente de los servicios públicos, la existencia de un adecuado sistema de control a cargo del Estado, la participación ciudadana en la gestión de asuntos públicos y la protección de las personas administradas.

Dentro de esta lógica de análisis, es importante rescatar –como señalamos páginas atrás– uno de esos actores que han tomado espacios de poder que antes pertenecían al Estado mismo. Se trata de la sociedad civil, hoy más proclive a la participación democrática y no solo a ajustarse a la mera representación. La democracia actual rescata la importancia de trascender la idea de un pueblo representado, para sustituirla por un pueblo activo, informado y que participa en la toma de decisiones que le influyen y afectan de manera directa.

11 ATEHORTÚA RÍOS, Carlos Alberto. Op. cit. pág. 26.

Veamos entonces, una aproximación a esa nueva visión de participación ciudadana –ahora en Costa Rica- como manifestación civil a favor del fortalecimiento de la democracia social, según lo habíamos indicado páginas atrás.

Participación ciudadana: elemento dinámico de la democracia actual.

La participación ciudadana ha sido considerada no sólo como una necesidad sino además como un derecho de las personas dentro de un régimen democrático y de derecho. Por ello, el reto actual es propiciar los espacios y mecanismos de diálogo social para recomponer el pacto social que acentúa el compromiso del Estado con la satisfacción de las demandas ciudadanas. La sociedad costarricense está urgida de un fortalecimiento del diálogo social, donde se posibilite la institucionalización de verdaderos mecanismos y espacios de interlocución entre el Estado y la sociedad civil.

De tal forma, en el presente se debe reconocer la necesidad de contar con la participación de los distintos actores de la sociedad civil, en la búsqueda de convergencias en la solución de los problemas nacionales, sin perder de vista la obligación del Estado de propiciar y facilitar espacios de participación, cuya columna vertebral sea el respeto a la dignidad humana en un marco donde la ética pública y la transparencia sea el común denominador.

“En su contenido esencial la Democracia participativa trata de un proceso ampliamente deliberativo para llegar a decisiones ciudadanas reforzadas, apoyadas por puntos de vista que pueden ser profesionales o de experto o de simple sensibilidad e interés de los individuos”¹² con el objeto de lograr mayores compromisos con la sociedad. Sin embargo la sociedad civil, en un Estado que tiende a ser menos proveedor de servicios y más facilitador y regulador, que además transfiere mediante delegación importantes funciones que le eran propias y en el marco de un proceso de globalización que predica mayor competitividad y mayores riquezas; ha quedado sola y aislada ante los poderes del Estado y los empresariales. Así, tenemos que las “viejas concepciones sobre las obligaciones del Estado con respecto al empleo y la seguridad social son ampliamente vistas como pertenecientes al pasado y la legislación existente está siendo revisada o remplazada.”¹³

En los planos económico, político y social, la sociedad civil recoge resultados distintos, pero en mucho coincidentes en exclusión y desigualdad al erosionarse la provisión de servicios sociales. Los marginados o excluidos (del sistema) tienen acceso limitado a los bienes públicos, a la asistencia social o al bienestar, (mantienen) lazos muy inestables con la economía y son incapaces de participar en la vida política o de influir en la formulación de las políticas.¹⁴ Bajo este enfoque se estaría lejos de contar con una sociedad civil fuerte porque esta característica se asocia directamente

12 Arias Ramírez Bernal, Institutos de democracia participativa (Costa Rica) Duodécimo Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible.

13 Maxine Molyneux, En La política social: vínculo Estado-sociedad / (Sergio Reuben Soto, editor científico). 1º ed. - San José, C.R.: Editorial de la Universidad de Costa Rica, 2000. pag 28

14 Maxime Molineux., pág 38

con la apropiación de los beneficios del desarrollo y esto al mismo tiempo, genera la cualidad de participación, la cohesión y pertenencia.

La pobreza, la exclusión del sistema económico lleva paralelamente la marginalidad de la vida política y social del país. Sin embargo, estas exclusiones no son únicas, importantes sectores de la sociedad son marginados por razón de grupo étnico, sexo o edad, la ciudadanía plena en este engranaje y estado de situación está por verse. Las posibilidades de participación e incidencia en la construcción de las políticas públicas o respuestas del Estado a las necesidades y demandas de los distintos grupos social y sectores existen, pero en realidad aún no son sustanciales.

En el plano económico la situación más agobiante es el desempleo y las inequidades que conlleva esencialmente la pobreza y la fragmentación laboral. A manera de ejemplo, de acuerdo a La Encuesta Nacional de Hogares 2011 de las 4603074 personas en el país, el 24.7% se encuentran en condición de pobreza. El porcentaje de desempleo se estimó en 7.2% en la población mayor de 15 años.¹⁵ En otras palabras casi una cuarta parte de la población no tiene acceso real a muchos derechos y en ese sentido la justicia social no es un parámetro para la igualdad de oportunidades más allá del plano jurídico. Es decir, existe mayor participación ciudadana en razón de esos vacíos del Estado a la hora de asumir su responsabilidad en aras de contribuir y crear oportunidades para mejorar la calidad de vida de las personas; pero esa participación no necesariamente es efectiva y plena, porque aún las carencias son muchas. Lo importante es que no se puede perder de vista que la sociedad civil en la democracia del mundo actual, es imprescindible, influyente y con ello, un actor al que se debe escuchar para cumplir con sus necesidades reales.

En el plano político, lo crítico es la pérdida de credibilidad y el desencanto en tanto refleja como máxima y casi única aspiración la participación en elecciones. La democracia política participativa presenta "Una serie de factores, entre varios, como la falta de transparencia en la gestión de lo público, la existencia de problemas para operar adecuada y eficazmente los mecanismos de participación política, el uso discrecional del poder de representación, la insatisfacción de la ciudadanía por los niveles de cumplimiento de los derechos sociales y la ausencia de estructuras públicas que garanticen la igualdad y la libertad de todos los sectores sociales en el Estado y fuera de él, independientemente de los atributos que califiquen a los sujetos (sexo, etnia, edad), han puesto de manifiesto sus límites y dificultades. En virtud de ello, la mayoría de las democracias occidentales están experimentando, en mayor o menor grado, déficit de legitimación y de gobernabilidad." (Offe y Habermas).¹⁶

La informalidad, pobreza e inseguridad resquebrajan la confianza en el Estado Social de Derecho, la gobernabilidad y la legitimidad del Estado está en entredicho, principalmente para aquellos que el compromiso de bienestar deja de ser un compromiso. De esta manera el tejido social que valoriza la pertenencia y la cohesión social de estos grupos queda a su suerte y enfrenta a unos y otros. A manera de ejemplo, existen zonas territoriales en que el Estado costarricense no logra cumplir los mínimos están-

15 INEC. 2011

16 Guendel, L. En La política social: vínculo Estado-sociedad / (Sergio Reuben Soto, editor científico), 1° ed. - San José, C.R.: Editorial de la Universidad de Costa Rica, 2000. pag 181

dares, así conglomerados urbanos se constituyen en espacios tomados por grupos organizados, la educación, el trabajo, la salud se constituyen en derechos discursivos. En términos de inseguridad, ni la presencia de la fuerza policial pública o privada son garantes de la vida misma. En ellos se inhibe hasta la posibilidad de estudiar o trabajar a mujeres, hombres y jóvenes, el entorno los reprime o los atrapa.

En cuanto a la juventud, el compromiso del Estado no ha logrado políticas públicas garanticen los derechos fundamentales en forma eficiente y eficaz. Se requiere un Estado funcionando integralmente, que comprenda que la incidencia de jóvenes en conflicto con la ley penal es generalmente "episódica" y que una adecuada intervención, puede y debe garantizar que los y las jóvenes no sean expuestos otra vez al sistema penal juvenil; tomando en cuenta que una desacertada intervención tiene incalculables consecuencias negativas. Cumplir con las necesidades de una persona joven en conflicto con la ley penal se torna difícil cuando las respuestas son parciales, descoordinadas o contradictorias.

La prevención de la conducta delincinencial debe servir como eje para armonizar diferentes estrategias, que dirigidas a las personas menores de edad, puedan alejarlos de los riesgos que están permanentemente presentes en la sociedad; en consecuencia la "adecuación" de ingreso a programas educativos, es una premisa fundamental.

"Como hemos señalado anteriormente, una sociedad en la que impera la desconfianza, es una sociedad no solo en la que hay niveles altos de temor, sino también una sociedad en la que el lazo social es débil, reforzándose la desconfianza, la fragmentación y la exclusión. Todo esto afecta las posibilidades de crear un proyecto común a futuro".¹⁷

En el plano social, entendemos este concepto de bienestar social como "un conjunto de condiciones y derechos, que la sociedad le asegura al ciudadano, que le permiten disfrutar de una certidumbre de supervivencia en un futuro razonablemente lejano, de aceptación, de salud, de educación, de recreación y de usufructo de un 'confort' aceptable para sí y sus seres queridos."¹⁸ Con Amartya Sen se explicita aún más esta idea en tanto le adiciona que el bienestar es dignidad, integridad y principalmente autonomía. La delegación de funciones en el mercado, hacia organizaciones no gubernamentales, la comunidad o la familia deja desprovistas de protección. Se genera lo que algunos autores denominan la individualización de lo social, donde cada individuo y cada familia deben luchar en aislamiento por los derechos sociales que le corresponden y paralelamente se genera una marginalidad de las organizaciones colectivas en una doble vía: la dispersión y la exclusión de las decisiones.

Plantea Molineux que se crea un nuevo contrato social en el cual se responsabiliza a la ciudadanía y principalmente los grupos en vulnerabilidad de buscar las alternativas para que se constituyan en forjadores de su propio destino, el Estado crea así sus propias y nuevas tecnologías de mercadeo, focaliza y fragmenta las respuestas.

17 Dammert Lucía "Seguridad Ciudadana y Gobernanza Multinivel para la Cohesión Social Local" II Diálogo Regional. El Salvador. 2011

18 Sergio Reuben. La sociedad civil, el bienestar social y las transformaciones del Estado en Costa Rica Estación de Economía Política. Pag 6

Según Julio Sergio Ramírez Arango, en su libro *La Democracia Eficaz*, la gobernabilidad y la participación se alcanzan “mediante el desarrollo político y debe producir ciudadanos organizados, comprometidos, educados, y capaces de fortalecer y profundizar la democracia y de alcanzar niveles apropiados de autonomía ante actores externos y altos niveles de seguridad y convivencias ciudadanas: Desarrollo político-cívico, fortalecimiento de la democracia, seguridad interna y externa” (Ramírez Arango, 2009)

Este enfoque es considerado como una de las cuatro dimensiones fundamentales de valor público, y es considerada esencial para que el país avance en garantía de una ciudadanía plena para todos y todas, de lo contrario se recrudece la ingobernabilidad. La bifurcación es compleja y gravosa para el país: “Si no hay gobernabilidad, quedarán solamente dos opciones para el manejo de los conflictos en la sociedad: la imposición de un orden autoritario y férreo, que limita severamente el bienestar humano, o la lucha continua y a veces armada entre fracciones enemigas, que deteriora severamente la calidad de vida de todos.”

En cuanto a la participación en espacios formales, el sistema democrático ha propiciado distintos espacios de participación como las Auditorías Ciudadanas, Audiencias de Planes Reguladores, Juntas de Salud, Juntas Viales Cantonales, a través de las Asociaciones de Desarrollo Comunal, entre otras; las cuales podrían dar espacio a la exigibilidad de los derechos a través de los mecanismos de rendición de cuentas, de igual manera podrían potenciar la voz de la población para la definición de políticas públicas que respondan a sus necesidades. No obstante, la sociedad civil ejerce este derecho con desconfianza, timidez y poca credibilidad sobre los resultados, en virtud de que sus observaciones u opiniones en la mayoría de las veces no son tomadas en cuenta y son consideradas como no vinculantes. Un ejemplo de ello, son las audiencias públicas que se realizan como requisito previo para aprobar un plan regulador.

Costa Rica se ha visualizado como un país centralista, lo cual ha propiciado un debilitamiento de esa participación en el ámbito local, tal es el caso de los gobiernos locales, los cuales han generado una brecha importante entre estos y los munícipes, quienes no tienen acceso a información necesaria para la aplicación de mecanismos de control como rendición de cuentas y transparencia en el accionar de la administración, los cuales resultan ser indispensables para el fortalecimiento de la democracia.

Dentro de este contexto, tenemos que el artículo 5 del Código Municipal, delega en las municipalidades el deber de incentivar la participación ciudadana, de la siguiente forma: “Las municipalidades fomentarán la participación activa, consciente y democrática del pueblo en las decisiones del gobierno local. Las instituciones públicas estarán obligadas a colaborar para que estas decisiones se cumplan debidamente.”

Para alcanzar un desarrollo local adecuado y alcanzar este objetivo, es necesaria la aplicación de los principios de buen gobierno –tales como la eficiencia, la eficacia, la legalidad, la justicia, la participación y la transparencia- los cuales permitirán un incremento en el desarrollo democrático a nivel local.

Como consecuencia de la delegación que ha hecho el Estado al sector privado de distintos espacios, la participación ciudadana se ha visto seriamente lacerada, en virtud de que dentro de este nuevo escenario no logra alcanzar la satisfacción plena de sus derechos. La pérdida de espacios de participación, la insatisfacción por la falta de toma de decisiones o desidia a las demandas de los ciudadanos ha generado el incremento de los conflictos sociales, los cuales podrían ser evitados o prevenidos, para ello se requiere una correcta articulación de los distintos actores para el abordaje del mismo. Sin embargo, ello no es posible si existe una débil capacidad institucional del Estado para actuar en forma oportuna y adecuada.

Actualmente los conflictos sociales son abordados desde distintos mecanismos y espacios, a los que se utilizaban en décadas anteriores, ejemplo de ello son: las redes sociales, las cuales son utilizadas para generar opinión y presión en torno a tema de agenda nacional y otros como los grupos denominados "los indignados" los cuales logran grandes convocatorias tanto a nivel nacional como internacional. Ante la ausencia de una estrategia para el abordaje integral el descontento en la población se podría incrementar exponencialmente.

La participación de los sindicatos dentro de este contexto, debe ser analizada y considerada a profundidad, ya que es necesario reconocerlos como actores sociales que deben ser escuchados en tanto sus planteamientos expresan intereses y derechos del sector trabajador con relativa autonomía e independencia y han dado aportes importantes en la construcción del Estado costarricense.

Para generar una cultura de paz y resolución de controversias en el ámbito nacional, es necesario que el Estado reconozca la importancia de este actor social mediante espacios reales de participación y diálogo en los cuales no sólo se conozca el criterio ciudadano sino que además los mismos tengan un peso y un valor para la adopción de medidas y toma de decisiones. El involucramiento en los procesos, en los proyectos, en la implementación de acciones, propicia no sólo el fortalecimiento de la participación en los asuntos públicos, tanto a nivel local como nacional, sino que contribuye al establecimiento de una cultura de paz y compromiso ciudadano para con el desarrollo del país.

Asimismo, debe tenerse presente que para lograr una activa participación es importante retribuir la credibilidad a la sociedad civil, la cual se puede lograr si se brindan los servicios en forma eficiente, se hace un uso adecuado de los fondos públicos, se adoptan buenas prácticas administrativas y se atienden con diligencia las demandas y solicitudes de las personas.

A pesar de que la estructuración y organización del Estado han previsto la participación formal de la ciudadanía en distintos espacios sectores del quehacer del Estado como educación, salud, transporte público y otros lo cierto es que estos espacios no han sido acompañados de un proceso de educación democrática que potencie esta participación y la convierta en un espacio de representación real o de los intereses colectivos.

El engranaje social de los actores: un reto del sector privado en el desarrollo nacional

Los problemas que afronta la sociedad son cada vez de mayor complejidad, siendo que se afirma con frecuencia que ni el mejor Gobierno, ni el más fuerte sector empresarial, o la ciudadanía organizada, pueden hacer frente a los retos del desarrollo de una forma aislada, imponiéndose actualmente el trabajo en red, donde cada uno de los actores pueda interactuar sumando a los objetivos comunes planteados, y tomando en cuenta las diferencias existentes entre los distintos componentes de la sociedad.

Ahora bien, tal y como ha sido expuesto en el apartado anterior, en el marco de una efectiva gobernanza democrática, cada actor social tiene una especial función que cumplir, tanto de forma individual como en la interacción con otros actores. En ese orden de ideas, se reflexionaba con anterioridad cómo la conformación del Estado-nación y sus principios orientadores puede influir directamente sobre el papel que en este engranaje social desempeñan actores tales como la ciudadanía y el sector privado o empresarial, especialmente cuando se trata de hacer efectivos los principios del Estado de bienestar, todo dentro del contexto de globalización en el que estamos inmersos.

Conviene ahora reflexionar sobre el papel del sector empresarial en el marco del Estado Costarricense actual, con sus fortalezas y debilidades ya referidas. Es claro que para realizar dicha reflexión debe partirse de contextualizar a nivel internacional la lectura que se hace del rol de dicho sector, especialmente en el escenario de interacción con el Estado en la prestación de bienes y servicios, sea compitiendo con los que ya se prestan a nivel estatal, o bien llenando una laguna originada en la ausencia de una oferta estatal que permita satisfacer una necesidad de las personas.

Es así que el sector empresarial privado se ha visto, cada vez más frecuentemente, interactuando tanto con el Gobierno, como con la sociedad civil. Interacciones que tienen a ser más fuertes o débiles, dependiendo de la modalidad de gobernanza que se tenga. Al respecto, conviene referir el concepto acuñado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE), sobre zonas donde la gobernanza es escasa¹⁹, señalando que son aquellos Estados, o aquellas regiones o subregiones de los estados, donde los gobiernos no pueden asumir o no asumen en la práctica sus responsabilidades en materia de protección de los derechos –incluidos los derechos humanos– proporcionando servicios públicos básicos y garantizando que la gestión del sector público sea efectiva y eficiente.

Si bien es cierto, el término de zonas de gobernanza escasa nace acuñado a la situación que se vive especialmente en zonas de conflicto político o armado, es claro que el mismo se ha ampliado para referirse a los vacíos de poder que el Estado-nación

19 Organización Internacional de Empleadores y otros. "EMPRESA Y DERECHOS HUMANOS: EL PAPEL DE LA EMPRESA EN LAS ZONAS DE GOBERNANZA INSUFICIENTE". Diciembre 2006. http://www.coparmex.org.mx/contenidos/internacional/newsletter/anexos/2007/5/2006_GUIA_OIE_Empresa_y_derechos_humanos_Papel_de_la_Empresa.pdf

deja y que son llenados por otros actores sociales, en este caso el sector privado empresarial.

Tal y como se establece actualmente, si se parte de que el desarrollo debe apoyarse en componentes tales como la primacía de la satisfacción de las necesidades individuales y colectivas, así como de la erradicación de la pobreza y el estímulo de un desarrollo autónomo y participativo, sin descartar la intervención del poder público y con criterios de sostenibilidad ambiental, es claro que los objetivos y la función de las empresas cobran un nuevo sentido, superando una calificación simplista de satisfacción del interés de la empresa per se, a un papel de potenciar el aumento de la producción y los beneficios sociales.

En ese sentido, es importante referir que desde el año 1973 se viene trabajando en diferentes iniciativas para regular la actuación del sector empresarial²⁰ siendo que en el año 2005, la Organización de las Naciones Unidas (ONU), estableció un mandato para un "Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas", lo anterior justificado en la papel cada vez más intenso que viene jugando el sector privado en las sociedades, especialmente en cuanto a la promoción y/o violación de derechos humanos.

Conviene señalar que en el Informe emitido por el Experto Independiente nombrado por ONU, presentado en el 2008, se establece un marco conceptual y político denominado: "Proteger, respetar y remediar: un marco para las empresas y los derechos humanos"²¹

En dicho documento, se inicia indicando lo siguiente:

"La causa última de la difícil situación de los derechos humanos en relación con las empresas reside en las lagunas de gobernabilidad debidas a la globalización, que han surgido entre el alcance y los efectos de las fuerzas y actores económicos, por una parte, y la capacidad de las sociedades para gestionar sus consecuencias adversas. Estas lagunas de gobernabilidad crean un entorno permisivo para actos ilícitos de las empresas de todo tipo sin que haya sanciones o reparaciones adecuadas".

Y es que los esfuerzos internacionales han estado encaminados a la reducción o compensación de esas lagunas de gobernabilidad que han sido creadas por la globalización. Ejemplo de ello es la diferencia sustancial que existe entre el desarrollo de los derechos que tutelan las inversiones y el capital privado, en relación con la

20 Algunas iniciativas importantes a saber: en 1973 la Comisión de Naciones Unidas sobre Empresas Transnacionales emitió el Proyecto de Código de Conducta de Naciones Unidas para Empresas Transnacionales, 1983, contenido en el documento ONU E/C.10/1982/6. En 1976, la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE): adoptó las Directrices para Empresas Multinacionales. En 1977, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) adoptó la Declaración Tripartita de Principios sobre las Empresas Multinacionales y la Política Social. En el 2000, nace el Pacto Mundial de las Naciones Unidas. Fuente: Organización de Naciones Unidas (<http://www.un.org/es/business/>)

21 Doc. A/HRC/8/5, 7 abril de 2008, disponible en: <http://daccess-ods.un.org/TMP/4503084.html>

disminución de las capacidades de los Estados para proteger y desarrollar los derechos humanos.

En el marco del Proteger, respetar y remediar, se establecen varios presupuestos de acción con ocasión del análisis que al respecto se hiciera desde Naciones Unidas a través de su experto independiente²². Lo primero es la obligación jurídica que tienen los Estados de brindar protección contra los abusos de los derechos humanos por parte de terceros, incluidas las empresas, mediante políticas, regulación y sistemas de exigibilidad adecuados.

Si bien es cierto, existen mecanismos de protección universales y regionales en materia de derechos humanos, lo cierto del caso es que a nivel local, sea de la normativa interna, deben existir los mecanismos que permitan el efectivo acceso a la justicia reparativa para las y los habitantes que se han visto perjudicados por una acción u omisión de una empresa privada; especialmente en aquellos casos en que las empresas brinden servicios de interés público.

Se pretende entonces lograr equilibrar una relación por demás desigual, sea la del habitante con la empresa privada, especialmente cuando ésta última brinda servicios que inciden en la calidad de vida de las personas y que, inicialmente, deberían o podrían ser brindados por el Estado; téngase como ejemplo el caso de los servicios privados de educación, salud, seguridad, entre otros. Es así como se plantea la necesidad de que las víctimas de violación a derechos humanos, cuando estas violaciones se han producido a través del servicio brindado por una empresa privada, tengan mayor acceso a recursos efectivos que les permitan la tutela de sus derechos.

En ese orden de ideas, conviene referir la Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso Velásquez Rodríguez v. Honduras. 1998, donde se estableció que "un hecho ilícito violatorio de los derechos humanos que inicialmente no resulte imputable directamente a un Estado, por ejemplo, por ser obra de un particular o por no haberse identificado al autor de la trasgresión, puede acarrear la responsabilidad internacional del Estado, no por ese hecho en sí mismo, sino por falta de la debida diligencia para prevenir la violación o para tratarla en los términos requeridos por la Convención"²³.

Al respecto, conviene recordar que paralelamente a los esfuerzos realizados por la ONU en materia de Empresa y Derechos Humanos, existe a nivel internacional, una tendencia cada vez más vigorosa, al desarrollo y promoción de la Responsabilidad Social de las Organizaciones, misma que parte del reconocimiento de las organizaciones como actores dinámicos en el desarrollo, y, como tal, con deberes y responsabilidades.

22 Estos principios fueron adoptados en una resolución por el Consejo de Derechos Humanos: "Human Rights Council. Human Rights and transnational corporations and other Business enterprises, documento provisional numerado: A/HRC/17/Rev.1.

23 Corte Interamericana De Derechos Humanos Caso Velásquez Rodriguez, Sentencia de 29 de julio de 1988, párrafo 172.

Se define la Responsabilidad Social como las acciones de una organización para asumir la responsabilidad por los impactos de sus actividades sobre la sociedad y el medio ambiente, siendo estas acciones: congruentes con los intereses de la sociedad y el desarrollo sostenible; basadas en comportamiento ético, cumplimiento con leyes aplicables e integradas a las actividades desarrolladas por la organización²⁴

Es así como en la Norma ISO 26000 de Responsabilidad Social, recientemente aprobada, se establecen como temas fundamentales a considerar por las organizaciones en la búsqueda de ser socialmente responsables los siguientes: a) Derechos Humanos; b) Prácticas Laborales justas; c) Gobernanza de la Organización; d) Temas de consumidores; e) Involucramiento con la comunidad; f) Prácticas Operacionales Justas y f) Protección al Medio Ambiente.

Específicamente en el tema de los Derechos Humanos, se establece la obligación de la empresa de abstención: no causar daño y no contribuir al daño que otros podrían producir con sus acciones. Esto acompañado a la promoción de los derechos que desde la Empresa se pueda realizar.

Lo anterior cobra especial relevancia con ocasión de la discusión internacional actual en torno a la aplicación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, a las empresas como demandadas directas ante los Organismos Internacionales, misma que pone en evidencia el papel cada vez más determinante que en el respeto o irrespeto de los derechos humanos, está teniendo el sector privado.

Conviene señalar que para el año 2011, se emiten los "Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para "proteger, respetar y remediar"²⁵. Lo anterior como una forma de hacer efectivo el marco conceptual inicialmente planteado en el 2008.

Los principios rectores se basan en:

- a. Las actuales obligaciones de los Estados de respetar, proteger y cumplir los derechos humanos y las libertades fundamentales
- b. El papel de las empresas como órganos especializados de la sociedad que desempeñan funciones especializadas y que deben cumplir todas las leyes aplicables y respetar los derechos humanos.
- c. La necesidad de que los derechos y obligaciones vayan acompañados de recursos adecuados y efectivos en caso de incumplimiento.

Se reitera así la obligación de los Estados de proteger contra violaciones de los derechos humanos cometidas en su territorio y/o su jurisdicción por terceros, incluidas las empresas. A tal efecto se recomienda que los Estados adopten las medidas apropiadas para prevenir, castigar y reparar esos abusos mediante políticas adecuadas, actividades de reglamentación y sometimiento a la justicia.

24 Definición adoptada por la Norma ISO 26000: "Guía sobre responsabilidad social".

25 Doc. ONU A/HRC/17/31. www.ohchr.org

Por su parte, se le pide a las empresas respetar los derechos humanos. Eso significa que deben abstenerse de infringir los derechos humanos de terceros y hacer frente a las consecuencias negativas sobre los derechos humanos en las que tengan alguna participación.

Estos principios promovidos por la ONU nos enfrentan a una realidad que no podemos evitar; y es que el Estado-nación se enfrenta ante un actor social que, en las últimas décadas, se mueve más rápido que él mismo, que brinda servicios en competencia con el propio Estado o de forma exclusiva, que no se detiene en el desarrollo de sus actividades ante los vacíos regulatorios existentes, y que influye directamente en la vida de las personas, de forma positiva o bien en detrimento del ejercicio de sus derechos.

Tal y como se ilustrará con ejemplos posteriores, en el caso de Costa Rica, existen una serie de servicios de especial impacto en la vida de las personas, que cada vez más son ofrecidos por el sector privado, lo cual nos lleva a plantearnos en el marco de protección de los derechos humanos con que se relacionan dichos servicios, si existe una efectiva tutela del Estado de los derechos de las y los habitantes, si existen procedimientos, instancias, claramente establecidas para que se remedie sin mayor dilación las violaciones a derechos que sufran los habitantes, y, si existe una efectiva interiorización por parte del sector privado de su deber de protección de los derechos de las personas usuarias de sus servicios.

Luego de hacer un encuadre sobre el papel actual del sector privado en el marco de una gobernanza democrática, conviene analizar algunos ejemplos que permiten evidenciar vacíos de gobernanza, o bien gobernanza escasa por parte del Estado-nación en temas por demás de trascendental importancia para el desarrollo social, así como el planteamiento de lo que se consideran algunas acciones correctivas de urgente atención.

De tal forma, en razón de todo lo analizado hasta acá, para la Defensoría de los Habitantes, resulta de enorme importancia desarrollar algunos ejemplos –a partir de nuestra experiencia con los casos que trabajamos- que ilustran precisamente esta pérdida de control, regulación y supervención del Estado en distintos campos de acción. Esto con el propósito de contribuir a identificar las medidas correctivas que permitan en el futuro garantizar la participación del sector privado en el desarrollo nacional, con las regulaciones necesarias y que no lesiones los intereses de grupos o sectores de población al acceder a bienes y servicios brindados por el sector privado que en otro momento brindara el Estado.

Por su importancia se desarrollaran ejemplo en el campo de la salud, educación, seguridad ciudadana, transporte público e infraestructura, a través de la figura de concesión de obra pública. Veamos.

CASO N. 1

Las responsabilidades institucionales en materia de salud y los vacíos normativos para garantizar la atención a mujeres en el sector privado de salud.

En atención a la alerta realizada por la Agencia de Seguridad Sanitaria de Productos de Sanidad de Francia (AFSSAPS) relacionada con la fábrica de implantes de la marca PIP (Poly Implant Prosthese), por la utilización de un gel de silicona industrial no médico en los implantes mamarios distribuidos en varios países, la Defensoría inició una investigación de oficio con la finalidad de velar por la garantía del derecho a la salud de las mujeres portadoras de estas prótesis colocadas en la Caja Costarricense de Seguro Social y en diferentes Centros y Clínicas privadas.

Sobre el particular, la Defensoría recibió varias denuncias de mujeres portadoras de estas prótesis colocadas en centros de salud privados, quienes manifestaron que a partir de la alerta generada, acudieron con sus médicos y médicas y éstos estaban cobrando altas sumas de dinero por la remoción y sustitución, situación que las coloca en una situación de desventaja frente a estos profesionales ya que se les está trasladando la carga de una responsabilidad que no pueden asumir, además de que su mayor preocupación son los efectos que pueda producirles la sustancia utilizada en los implantes, en su salud.

1. Sobre las competencias y responsabilidades del Ministerio de Salud frente a la garantía del derecho a la salud.

El derecho a la vida y a la salud han sido ampliamente desarrollados y garantizados en diversos instrumentos internacionales y nacionales en los que se ha enfatizado la obligación del Estado de proteger la salud de las y los habitantes por todos los medios a su alcance. Así, el artículo 25, párrafo 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos afirma que "toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios". El artículo 11 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (Bogotá, Colombia, 1948) establece que: "Toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica, correspondientes al nivel que permitan los recursos públicos y los de la comunidad". El artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales por su parte afirma que: "Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. Entre las medidas que deberán adoptar los Estados Partes en el pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para: a) La reducción de la mortinatalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños (...) d) La creación de condiciones que aseguren a todos la asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad".

En materia de salud, la Organización Mundial de la Salud (OMS) definió, desde 1948, la salud como: "(...) el estado de completo bienestar físico, mental y social, no simplemente la ausencia de afecciones o enfermedades". Esta definición fue reiterada en la Conferencia Internacional sobre Atención Primaria de Salud, URSS, 1978, donde se la incluyó como un derecho humano fundamental.

"Adicionalmente, existe normativa y políticas sanitarias que definen claramente la potestad y la responsabilidad del Ministerio de Salud de tomar medidas que tiendan a minimizar los riesgos de las personas ante situaciones puntuales que vulneren su salud."

Defensoría de los Habitantes, 2012

Para el caso específico de la protección del derecho a la salud de las mujeres, el artículo 12 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979), obliga al Estado a adoptar "12.1. 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.²⁶"

Para garantizar el derecho a la salud, el Ministerio debe de cumplir una serie de competencias relacionadas con la responsabilidad de velar por la salud de la población así asumir el rol de control y rector, previstas en diferentes instrumentos. En ese sentido la Ley General de Salud contiene diversas disposiciones de orden público, que atribuyen al Ministerio de Salud potestades generales independientemente del ámbito público o privado, siempre que se trate de actividades dentro de las ciencias de la salud o actividades relacionadas con ésta.

Este instrumento indica claramente que la salud de la población es "un bien de interés público tutelado por el Estado", de acuerdo con su artículo primero, de donde resulta la obligatoriedad de este de velar por la salud de esa población, señalando en su artículo 2º que: "Es función esencial del Estado velar por la salud de la población. Corresponde al Poder Ejecutivo por medio del Ministerio de Salubridad Pública, al cual se referirá abreviadamente la presente ley como "Ministerio", la definición de la política nacional de salud, la formación, planificación y coordinación de todas las actividades públicas y privadas relativas a salud, así como la ejecución de aquellas actividades que le competen conforme a la ley. Tendrá potestades para dictar reglamentos autónomos en estas materias".

Asimismo, en documentos²⁷ elaborados por el Ministerio de Salud, se plasman el modelo y políticas de gestión, así como la Misión en cuanto a "Garantizar la protección y el mejoramiento del estado de salud de la población, mediante el ejercicio efectivo de la rectoría (...)".

Indican además que el "(...) Ministerio de Salud es el ente rector del sistema de producción social de la salud y, como tal, es el garante de la protección y mejoramiento del estado de salud de la población (...)" indicando que la "Rectoría se define como la acción de gobernar, dirigir, conducir a una comunidad, conjunto de instituciones

26 Oficio Nº 08083-2009.

27 Ministerio de Salud. Memoria Institucional 2010. Ministerio de Salud. Modelo Conceptual y Estratégico de la Rectoría de la Producción Social de la Salud. Marco Estratégico. 3 Edición. Julio 2011.

o personas, o ejercer autoridad sobre ellas... función mediante la cual el ente rector lidera, promueve y articula, de manera efectiva, los esfuerzos de los actores sociales y ejerce sus potestades de autoridad sanitaria, para proteger y mejorar la salud de la población (...)"

En ese sentido, el Decreto Ejecutivo No. 19276-S del 9 de noviembre de 1989, denominado "Reglamento General del Sistema Nacional de Salud", define en su artículo 1, el Sistema Nacional de Salud como "el conjunto de instituciones y establecimientos que forman parte del sector público y privado, que tienen como finalidad procurar la salud de las personas, de la familia y de la comunidad".

De esta forma, el Sistema Nacional de Salud incluye todos los actores institucionales que de una u otra forma tienen relación en la producción social de la salud, tales como el Ministerio de Salud, la CCSS, el INS, el AYA, las Universidades e institutos públicos y privados que forman profesionales y técnicos de la salud; los servicios de salud privados, cooperativas y empresas de autogestión que brindan servicios de promoción de la salud, prevención de la enfermedad, curación y rehabilitación de la salud; las municipalidades y las comunidades²⁸.

Es de entenderse que con la creación del Sistema Nacional de Salud (SNS en adelante) se pretendió el cumplimiento de un propósito primordial, establecido en el artículo 2 del reglamento citado, y es "el preservar, mantener y mejorar la salud de la población", para lo cual la acción coordinada entre los diferentes actores sociales e institucionales resulta vital, lo anterior partiendo del supuesto irrefutable de que la salud de la población es un bien de interés público tutelado por el Estado, consagrado en la Constitución Política en el artículo 46 al establecerse el derecho a la protección de la salud que tienen las personas consumidoras y usuarias, y más específicamente en la Ley General de Salud, en su artículo 1.

Conviene resaltar que es clara la normativa en análisis, al establecer en su artículo 4 que "todo establecimiento de servicios de salud forma parte del SNS", imponiéndose el deber de cumplir tanto las disposiciones establecidas en el Reglamento Infra referido, como las directrices del Ministerio de Salud. Y que el Ministerio en cuestión es instituido como el rector²⁹ a quien le corresponde entre otras funciones: la definición de la política nacional de salud; la elaboración de las normas; conducir la planificación y coordinación de todas las actividades públicas y privadas relativas a la salud, entre otras.

Finalmente, señala en su artículo 82 el Reglamento en cuestión que "Todos los establecimientos de salud prestarán sus servicios de acuerdo con las disposiciones de este Reglamento. Cuando un hospital u otros establecimientos de salud, del sector público o privado, incumpla cualquiera de las disposiciones de este Reglamento, el Ministerio de Salud tomará las medidas que considere procedentes en conjunto con las autoridades superiores de la institución respectiva".

28 Ver publicación de la Caja Costarricense del Seguro Social y otros. Autoría de contenidos: Rossana García G. El Sistema Nacional de Salud en Costa Rica: Generalidades. 2004

29 Ver artículo 11 del Decreto Ejecutivo No. 19276-S.

Lo anterior es reforzado con la normativa específica existente tanto en materia de habilitación de centros de salud públicos y privados, como de la aplicación de la Ley Derechos y Deberes de las Personas Usuarias de los Servicios de Salud Públicos y Privados, No. 8239, abril de 2002.

Adicionalmente, el desarrollo que el Principio Precautorio ha tenido en relación con el derecho a la Salud Humana, configura un parámetro para el accionar del Ministerio,

en el tanto es susceptible de aplicarlo en aquellas circunstancias en que " una actividad se plantea como una amenaza para la salud humana o el medioambiente, deben tomarse medidas precautorias aún cuando algunas relaciones de causa y efecto no se hayan establecido de manera científica en su totalidad (...). En ese contexto, los proponentes de una actividad, y no el público, deben ser quienes asuman la responsabilidad de la prueba (...)"

• • • • •
•
•
•
•
•
"De igual forma, el Ministerio ha ejercido sus competencias al emitir una serie de directrices a la CCSS para la atención de las mujeres portadoras de un implante PIP, en cuanto a su retiro y en casos específicos, su sustitución; sin embargo, ha evadido su acción en identidad de contenido frente a los centros privados, lo que debe ser resuelto en garantía del derecho a la salud de las mujeres."

Defensoría de los Habitantes, 2012

•
•
•
•
•
•
•
•
La operatividad del principio precautorio en este ámbito es muy simple y significa que cuando una actividad produce o provoca amenazas o probabilidades de daño serio e irreversible a la salud hu-

mana, deben adoptarse las medidas precautorias aunque los efectos causales no se encuentren científicamente establecidos. Desde esa perspectiva, los sujetos de Derecho privado y los poderes públicos que propongan y estimen que el uso de un medicamento o sustancia no es nociva para la salud deben demostrar o acreditar que no habrá daño a la salud antes de su uso, con lo cual se produce una inversión en la carga probatoria de la lesión. Finalmente, es preciso señalar que el principio precautorio tiene una incidencia más profunda y rigurosa en el ámbito de la salud humana, puesto que, la protección de ésta no puede estar subordinada a consideraciones de orden económico".

De los fundamentos legales expuestos se derivan dos conclusiones iniciales que permiten sentar los fundamentos de las responsabilidades institucionales frente al sector privado, la primera es que los establecimientos privados que brindan servicios de salud son parte del SNS, y en segundo lugar, que sobre todos los establecimientos de salud existe una rectoría por parte del Ministerio de Salud, con potestades de imperio para emitir los actos administrativos que se considere procedentes contra los establecimientos privados que incumplan la normativa vigente o su deber de protección de la salud de las personas.

De esta forma, es claramente identificable que la institución llamada a actuar en el presente caso lo constituye el Ministerio de Salud, primero por ser el rector en materia de salud pública y del Sistema Nacional de Salud, y segundo, y más concretamente, por ser la institución que otorgó el correspondiente certificado sanitario a los implantes PIP para su ingreso al país.

Esta competencia fue asumida en un inicio por el Ministerio de Salud, cuando emitió la correspondiente alerta sanitaria nacional y solicitó se suspenda el uso de los implantes en cuestión, e inició el proceso de requerir la información a los centros de atención en salud públicos y privados sobre las mujeres que portan un implante PIP.

En este tema, los vacíos y ausencias del rol del Ministerio, se desarrollan en un contexto de crecimiento acelerado la actividad médica privada va el crecimiento y de una propuesta país de promoción del turismo médico, por lo que las implicaciones, alcanzan no sólo este tema en concreto, sino todo el sistema de salud.

En síntesis para esta Defensoría, la circunstancia de que se hayan producido, importado y colocado prótesis mamarias, principalmente dirigidas al público femenino, sin que tuvieran las normas de calidad exigidas y calidad y. que a la fecha, no se conozca los niveles de toxicidad del implante, de riesgo de ruptura y del eventual nexo de causalidad con el cáncer, que en conjunto fueron los elementos que justificaron la emisión de la alerta inicial por parte de las autoridades sanitarias Francesa, así como la alerta nacional, genera un conjunto de responsabilidades en cadena, a saber la internacional del productor, la responsabilidad de los distribuidores, la responsabilidad estatal de garantía del derecho a la salud, y finalmente la más inmediata a las mujeres, la del establecimiento de salud donde se realizó la intervención y la del Médico o Médica tratante que le realizó la implantación, lo que sin duda adquiere relevancia porque todos son definidos en nuestra legislación interna como agentes que integran el Sistema Nacional de Salud. Por ello, el ente rector en materia de salud pública debe actuar también sobre los servicios de salud brindados en el sector privado, dado que estos conforman también el Sistema Nacional de Salud.

• • • • • • • •
•
•
•
•
•
"En este sentido, y en forma particular, al realizar un análisis de la conducta del profesional luego de la colocación del implante defectuoso, podría afirmarse que la responsabilidad médica influye en varias áreas del ordenamiento jurídico y por tanto, acarrea diferentes tipos de responsabilidad."
•
•
•
•
•
Defensoría de los Habitantes, 2012
• • • • • • • •

También resulta claro en la investigación, que en el ámbito de lo privado en relación con el ámbito público, las mujeres han sido receptoras de unas reglas del juego diferenciadas, dado que la CCSS si asumió el compromiso de la remoción y sustitución de las mujeres a quienes había intervenido; y sólo de remoción de aquellas mujeres que provienen del sector privado, como una forma de asumir el compromiso de proveer los servicios de salud de manera universal a quienes cumplan con los requisitos de afiliación y que asumieran aceptar las listas de espera que lógicamente se están dando en los servicios.

Pero el Ministerio de Salud, ha explicitado solo la obligación de brindar los servicios médicos para las personas implantadas con PIP a los y las médicas de la CCSS, y ha señalado como única obligación dirigida explícitamente a los y las profesiones en medicina del sector privados, la de dar seguimiento a las paciente, sin que además haya establecido las reglas mínimas para este seguimiento, como instrumentos a utilizar -se trata de una simple auscultación, debe utilizar el ultrasonido u otro me-

canismo-, cada cuanto se debe proveer, como se va asumir el costo, entre otros, marcando de esta forma una diferencia abismal en la garantía al derecho a la salud de las mujeres que fueron atendidas en el ámbito privado y en el ámbito público.

Finalmente, también se deriva de la investigación realizada, la existencia de vacíos legales que la Asamblea Legislativa debe llenar, para garantizar que la medicina privada tenga contenidos mínimos de garantía en la prestación del servicio y que constituya un gran pendiente que tiene el país, lo que no obsta para que el Ministerio de salud pueda actuar en este caso.

De las obligaciones éticas de los y las profesionales en medicina.

Otra consideración importante es la relacionada con el régimen ético que debe privar en las relaciones de las personas profesionales de la salud y las personas usuarias de dichos servicios.

Toda persona que realiza una actividad, cualquiera que ésta sea, asume responsabilidad por sus actos. La práctica de la medicina, por ser una actividad humana, está expuesta a resultados adversos. La principal dificultad que se presenta a partir de los efectos del ejercicio de esta profesión, deriva en que se encuentran en juego los bienes jurídicos más preciados por la sociedad, a saber: la vida, la salud, la integridad física y emocional del ser humano. Ello conduce necesariamente a que la afectación que se genere a partir de un acto médico (sea éste intencional o no) significará para una persona, un daño considerable.

Como corolario de lo anterior, es importante referir que el ejercicio de la profesión de la medicina se encuentra orientado por principios éticos (beneficencia, autonomía y justicia). Atinente al caso en el ámbito de la responsabilidad, cobran vital importancia los principios de beneficencia y justicia. El primero orienta al gestor médico a realizar todos aquellos actos que generen beneficios al paciente, que en el caso concreto y con posterioridad al descubrimiento realizado sobre la composición eventualmente tóxica de los implantes, significaría la remoción del implante, a fin de asegurarle a las mujeres portadoras, un desarrollo seguro y estable de su vida personal.

En el otro principio, el de justicia; consigna la máxima de “dar a cada quien lo que le corresponde según sea su necesidad”. En este caso, la necesidad de las mujeres, es remover el producto potencialmente lesivo, que dada la condición de riesgo creado por la composición del implante, podría convertirse en un riesgo para su salud y eventualmente para sus vidas. Así las cosas, resulta evidente, para la Defensoría que como parte de su responsabilidad médica, las y los cirujanos involucrados procedan a efectuar las diligencias correspondientes para remover el producto, a fin de garantizar un actuar médico justo, respetuoso de los derechos humanos y orientado a buscar el bienestar de las pacientes.

En concordancia con lo anterior el Código de Moral y Ética Médica consigna en sus numerales 34 y siguientes -en el capítulo de responsabilidad del profesional- la prohibición para el profesional de negar su ayuda en aquellas situaciones de urgencia o

emergencia, en que se arriesgue la vida o seguridad del paciente; así como la imposibilidad de atribuir sus errores a terceros. Siendo así las cosas, parece que subsiste la obligación del profesional de atender la necesidad puntual de la paciente y garantizar la protección y tutela de sus derechos amparado en los principios orientadores de la ética médica. No se trata de imputar responsabilidad en términos de intencionalidad del acto, pues según se argumenta las y los profesionales adquirieron los insumos garantizados. Se trata de una responsabilidad en justicia del sector privado de la medicina por los implantes colocados, es decir por los actos médicos ejecutados y que afectaron la esfera de derechos esenciales de las personas.

La no prestación del servicio de remoción-reposición en el ámbito privado: un asunto de discriminación contra las mujeres.

La circunstancia de que las prótesis mamarias sean de casi uso casi exclusivo de las mujeres; y la importancia que tienen en la identidad genérica de éstas, independientemente de si su implantación deriva de una enfermedad mayoritariamente femenina como el cáncer de mama, o por deformación o por presión socio cultural de la imagen estereotipada de la belleza femenina, colocan a la mujer en el centro de la tutela y como receptora de una serie de derechos y de compromisos estatales.

La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) establece claramente el derecho a la igualdad y no discriminación contra las mujeres, entendida ésta última como la exclusión de un derecho por la pertenencia al sexo femenino, agregando que esta exclusión puede derivar de la letra de una norma o como resultado de su interpretación.

Señala la CEDAW su preámbulo como la discriminación contra la mujer violenta los principios de la igualdad de derechos y del respeto de la dignidad humana, pero además limita "la participación de la mujer, en las mismas condiciones que el hombre, en la vida política, social, económica y cultural de su país, que constituye un obstáculo para el aumento del bienestar de la sociedad y de la familia y que entorpece el pleno desarrollo de las posibilidades de la mujer para prestar servicio a su país y a la humanidad".

En este caso, las mujeres han denunciado a esta Defensoría, que recibieron el implante PIP, que se enteraron con posterioridad que muchos de éstos son defectuosos, y que eventualmente contienen sustancias que puedan afectar su salud, lo que tiene especiales implicaciones en la mujeres sobrevivientes de cáncer, porque se traduce en una nueva amenaza a su salud y a su vida; y han agregado que, por haberse colocado las prótesis PIP en el ámbito privado, no tienen garantía de que su decisión de remoción y necesidad de sustitución de la prótesis sea satisfecha, más aún, que hasta la valoración recomendada se ve afectada por la disposición de los médicos y

"En conclusión y sobre la base de estos argumento la Defensoría considera necesario que el Ministerio de Salud, no sólo garantice el acceso a la salud en el sector privado sino que impida con acciones concretas que se continúe perpetrando acciones de discriminación de mujeres portadoras de este tipo de implantes en el ámbito privado."

Defensoría de los Habitantes, 2012

médicas tratantes en el ámbito privado y que esta atención se ve circunscrita a la remuneración, lo cual no están en capacidad económica de enfrentar o no consideran justo enfrentar.

En el marco de los derechos Humanos, y en específico de los derechos humanos de las mujeres, que constituye el encuadre más general de la tutela exigida, no puede obviarse la estrecha relación entre la discriminación, la violencia y la violación de un derecho, independientemente si esa discriminación la perpetra un agente privado o un agente público. Esta relación ha sido puesta en evidencia por parte del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, que en su Recomendación general 19, adoptada 11º período de sesiones, 1992, U.N. Doc. HRI\GEN\1\Rev.1 at 84 (1994), recomendó: "a) Los Estados Partes adopten medidas apropiadas y eficaces para combatir los actos públicos o privados de violencia por razones de sexo."

Es claro entonces para esta Defensoría que el derecho de las mujeres a disfrutar de los derechos humanos sin discriminación alguna, no sólo es uno de los principios fundamentales de los instrumentos jurídicos internacionales en la materia, sino que la prohibición de discriminar por su pertenencia al sexo está asociada a "cualquier otra condición social" que exacerbe esta discriminación primaria por el hecho de ser mujer; de tal manera que la discriminación por el tipo de enfermedad (si tengo cáncer, seno con malformación o enfermedad psicológica por no responder mi cuerpo al ideal social de belleza femenina) o por el ámbito donde se atendió la enfermedad, son elementos prohibidos para hacer distinciones capaces de limitar el acceso a la salud de las mujeres y que el Estado no puede tolerar, ni menos perpetrar, por lo que debe buscar las herramientas legales que posibiliten el disfrute al derecho a la salud en el mundo de lo privado y de lo público, a través de sus tres niveles de obligación: de respeto de los derechos, de protección del derecho y de garantía del derecho.

El relación con la sustitución de implantes en el ámbito privado, la Defensoría ha recomendado al Ministerio de Salud emitir criterios que les posibilite a las mujeres parámetros homogéneos para la sustitución de implantes, siempre con vista del acceso al más alto estándar de salud integral. Además, definir una guía para la atención de las habitantes a las que se les colocaron los implantes mamarios PIP, de forma tal que los servicios de salud públicos y privados apliquen criterios uniformes de calidad en la atención de la salud y de información a la paciente, para tal efecto debe el Ministerio; propiciar en el marco del Sistema Nacional de Salud, un espacio de diálogo y reflexión sobre los alcances de contenidos éticos de la responsabilidad de los actores privados en el sistema de salud (establecimientos de salud, médicos y médicas), los mínimos de las prestaciones de salud en el sector privado y en particularmente sobre los mecanismos para la satisfacción de las pretensiones de las mujeres pacientes que deciden hacerse la remoción y sustitución de implantes PIP, bajo el principio de no discriminación contra las mujeres.

Los vacíos legales evidenciados también promueven que esta Defensoría recomiende solucionar el vacío legal que existe en nuestro país, en relación con los mínimos de prestaciones de servicios de salud en el sector privado y de las responsabilidades, mediante una propuesta de ley a la Asamblea Legislativa.

Por la importancia de los resultados de las alertas de la Agencia Sanitaria Francesa, y de los diversos informes que se publiquen sobre el tema por las diversas Agencias Sanitarias Mundiales, ese Ministerio debe hacerlos del conocimiento público, con el propósito de que sirva de criterio para la toma de decisión paciente/médico.

Debe además, dar seguimiento a la orden emitida a Empresa Biocare Medical de retiro del producto PIP del mercado y girar instrucciones de las acciones a realizar con el producto que conserva.

Valga rescatar además, que la Defensoría reconoce que la CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL, ha asumido sus competencias en este caso, no obstante debe fortalecer el proceso de atención de las mujeres mediante el establecimiento de un protocolo con parámetros de actuación uniformes y generales que permitan garantizar el derecho a la salud de las mujeres con implantes PIP en condiciones de igualdad, independientemente del Hospital de su adscripción, mejorar los mecanismos para incorporar como receptoras de los servicios de salud de remoción y sustitución de implantes, a pacientes implantadas en el sector privado por antecedente de cáncer de mama y cuando éstas prótesis presenten rupturas, contemplar y divulgar el derecho a la atención profesional psicológica de las mujeres portadoras de implantes PIP en los tres Hospitales que realizan cirugía reconstructiva y centralizar el resguardo de las prótesis mamarias PIP que no fueron utilizadas así como las removidas, garantizando las responsabilidades de los(as) funcionarios(as) encargados(as) de esta cadena de custodia.

Finalmente para la Defensoría resulta muy importante el análisis jurídico de los hechos acaecidos para la interposición de acciones legales por parte de la CCSS ante la empresa fabricante de implantes PIP y las empresas distribuidoras de estas prótesis, para resarcir a la CCSS del impacto económico sufrido con la situación presentada con estas prótesis.

En atención a estas recomendaciones, la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) mediante la remisión del Oficio N° 2230-5 de 19 de marzo de 2012 emitió un informe de cumplimiento que se ajusta a lo indicado por la Defensoría salvo el punto 2 en el que se informa que "El contenido sería referido a los Directores Médicos de los Hospitales Nacionales, con el objetivo de que en conjunto, los tres Servicios de Cirugía Reconstructiva retomen el asunto con el fin de que los criterios que medien para la explantación de las mujeres con implantes PIP, se plasmen formalmente en un documento escrito."

Asimismo informó la CCSS que los lineamientos establecidos, han permitido que a esa fecha, que "el 82.2% de las pacientes intervenidas en la institución a partir del año 2006, a las que se les realizó cirugía reconstructiva con colocación de algún tipo de implante, ya fueran valoradas por las y los médicos especialistas, de estas pacientes el 67% son portadoras de este tipo de implantes, y según el último reporte de los Hospitales Nacionales, de estas pacientes identificadas con implantes de la marca PIP, ya el 50.8% fueron intervenidas quirúrgicamente."

Por su parte, a la fecha el Ministerio de Salud no ha remitido el informe de cumplimiento de recomendaciones de la Defensoría, incumpliendo la obligación establecida por el artículo 32 del Reglamento de la Ley de la Defensoría de los Habitantes de la República. (Decreto Ejecutivo No. 22266-J del 15 de junio de 1993), razón por la cual el pasado 25 de abril de 2012 se emitió el oficio N° 04232-2002 DHR dirigido a la señora Ministra de Salud, de prevención del cumplimiento de las recomendaciones formuladas por la Defensoría, situación que reviste gran importancia e como medio para garantizar el respeto a los derechos e intereses de las mujeres afectadas. De no haber respuesta positiva se deberá utilizar los otros mecanismos institucionales para el logro del cumplimiento recomendado.

CASO N. 2

Caso de la concesión de obra pública: Carretera a Caldera.

Es importante analizar el peligro que afronta el país, en este traslado de competencias del sector público al privado, con el uso de la figura de concesión de obra pública. El caso de la carretera a Caldera, pone en evidencia las debilidades del Estado en su aplicación.

En el periodo 2009-2010, la Defensoría investigó el origen y fundamento de las tarifas cobradas por la empresa concesionaria de la ruta N° 27, carretera a Caldera. Uno de los elementos de la investigación se refirió a la determinación de la demanda de la carretera, insumo fundamental para el cálculo de los peajes y para evaluar la recuperación de la inversión por parte de la concesionaria. Para obtener una aproximación inicial a esa demanda, se estudió el comportamiento de la flota vehicular en Costa Rica de 1998 a marzo 2010, comprobando un crecimiento de 130.66%, pasando de 665.650 vehículos en 1998 a 1.535.398 vehículos en marzo 2010. Por su parte, la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) informó que el crecimiento de la demanda en los primeros años de funcionamiento de la carretera sería de un 7% anual. De acuerdo con la información suministrada por el Registro Nacional y RITEVE, este porcentaje está bastante cerca del crecimiento promedio anual real de la flota vehicular en los últimos 11 años (1998-marzo 2010), que fue de un 7.72% en promedio.

Esto hizo a la Defensoría preguntarse por qué la carretera llegó a saturarse al poco tiempo de su apertura. Se pensó que ello podría obedecer a que estuvo mal estimada la demanda por presentar un crecimiento distinto del promedio nacional, o a que hubo errores en las proyecciones de demanda como no considerar otros factores como el alto desarrollo de la zona, lo que pudo hacer que la circulación de vehículos en esa área sea mayor que el promedio nacional.

La preocupación por una eventual subestimación de la demanda de la carretera no es desdeñable por lo siguiente:

- A la hora de recalcular las tarifas, si se utilizara una demanda subestimada, se favorecería a la concesionaria, pues una menor demanda eleva la tarifa para mantener el equilibrio financiero de Autopistas del Sol S.A.
- Al subestimarse la demanda, la Concesionaria puede reportar menores ingresos y utilidades y de esa forma prolongar el tiempo de explotación de la concesión. Esto por cuanto –de acuerdo con el contrato de concesión- si la inversión se recupera antes del plazo máximo (25 años), la concesionaria debe entregar los activos al Estado de Costa Rica, con lo cual la empresa perdería años de explotación.

Como se desprende de lo anterior, la más favorecida con una subestimación de la demanda es la empresa concesionaria y la más afectado es la población usuaria, ya que las tarifas podrían ser más altas, pues para lograr el equilibrio financiero con una demanda “inferior”, se debe cobrar más por vehículo. Además, al reportarse una demanda menor, los estudios técnicos indicarían que no es necesaria una mayor inversión (más carriles, más casetas de peaje y otras obras necesarias para atender adecuadamente un tráfico mayor) y si no se llega a ejecutar esa inversión, el servicio no podrá satisfacer adecuadamente la demanda, con la fluidez y la seguridad necesarias, como ha ocurrido desde la inauguración de la obra y como es de esperar que se repita en cada temporada alta.

En esa oportunidad, la Defensoría comprobó que no existía una medición confiable del tráfico vehicular real de la carretera a Caldera desde su inauguración a la fecha en que se concluyó la investigación, pues lo único que se había hecho era una medición mensual y la realizó Autopistas del Sol S.A., que es parte interesada. Por ello, se recomendó al Consejo Nacional de Concesiones que hiciera una medición oficial imparcial de ese tráfico vehicular y con la periodicidad necesaria para garantizar el más bajo margen de error posible, a fin de que, a futuro, se tomen medidas oportunas que garanticen la calidad y la seguridad del servicio.

“La ejecución de la concesión de la carretera a Caldera le dejó al país la dura lección de que la deficiente fiscalización del Estado, puede resultarle muy cara a las y los habitantes. Al día de hoy, la debilidad fiscalizadora del Estado se presenta en uno de los aspectos medulares de la ejecución del proyecto: el cálculo de la demanda.”

Defensoría de los Habitantes, 2012

En cumplimiento a esa recomendación, en junio del año 2011 el CNC informó a la Defensoría que: “existe una serie de riesgos relativos al proyecto que se asignan bajo el principio de que deben de ser asumidos por el que tenga la mejor capacidad para atenderlos, pues existen algunos que necesariamente los tiene que retener y administrar el Estado” y que “en el caso de la demanda, el riesgo de establecimiento de la misma se asigna al concesionario (...)

“...Con el proyecto San José–Caldera en donde el concesionario tiene como uno de sus riesgos el tema de la demanda y presentar a la Administración los análisis sobre la capacidad de la vía durante todo el período de la concesión, en la actualidad él está elaborando el estudio de tráfico correspondiente para ver el comportamiento de la carretera en lo relativo a su capacidad, así como también determinar posibles modificaciones a la estructura tarifaria, estudio que será revisado en su totalidad por

la Administración de previo a tomar cualquier decisión al respecto. Pues el concesionario conserva el riesgo de tráfico asumido para toda la vida de este contrato de concesión.”

Por otro lado, con el control de ingresos que realiza la Administración por medio de la empresa supervisora, se puede ir verificando el cumplimiento de las proyecciones de demanda del concesionario, información precisa que permite la toma de decisiones con relación a muchos aspectos del contrato de concesión.” (resaltado propio)

Al respecto, la Defensoría manifestó al CNC que debe hacerse una clara distinción entre proyecciones de tráfico o demanda estimada, que es lo que Autopistas del Sol estima que será la cantidad de vehículos que eventualmente circularán por esta carretera, y otra cosa en la demanda efectiva o sea los vehículos que efectivamente han circulado por ella pagando el peaje según la tarifa fijada para cada tipo de automotor. Consecuentemente, se le solicitó al CNC informar lo siguiente:

Si la concesionaria terminó y entregó el estudio de tráfico. Si es así, aportar copia.

- ¿Quién y de qué forma verifica los resultados del estudio aportado por la concesionaria? ¿Cuál ha sido el resultado?
- ¿Se basa el citado estudio en datos reales o en estimaciones?
- ¿Qué tipo de control de ingresos lleva la Administración por medio de la empresa supervisora? ¿Es permanente o es aleatoria? Si es aleatoria, ¿cómo se estima el comportamiento estacional de la demanda?
- Se asegura en su oficio que la información relativa a la demanda que aporta la empresa supervisora es “precisa”, ¿en qué se fundamenta tal aseveración? ¿Que tipo de verificaciones realiza?

A la Defensoría le interesa particularmente que exista un estricto control de los ingresos de Autopistas del Sol por concepto de cobro de peajes y le preocupa que, hasta la fecha, no se haya demostrado que tal control exista, ya que de acuerdo a lo informado, el control es puramente contable y aún así se han encontrado “dudas razonables entre los ingresos reportados por el Concesionario mensualmente y los certificados de Deloitte”.

Ha de tenerse presente que dentro del contrato de concesión se establece que la inversión se recupera a través de los peajes recaudados y si no se controla estrictamente estos ingresos ¿cómo va a saber el Estado en qué momento la empresa recuperó su inversión y llega el momento de entregar la obra a los costarricenses? Por favor, refiérase ampliamente a este punto.

En el punto 4, se indica que el concesionario estaba elaborando el estudio de tráfico correspondiente con la finalidad de realizar modificaciones a la estructura tarifaria, estudio que sería revisado en su totalidad por la Administración de previo a tomar cualquier decisión al respecto. También se indicó que dicho estudio estaría finalizado para el mes de agosto 2011 y que la Administración procedería a analizarlo. Con respecto a este punto, se le solicita informar los resultados en detalle.”

A finales de marzo 2012, el CNC respondió lo siguiente:

“En relación a sus oficios (...) mediante los cuáles se solicitaba la aclaración de una serie de dudas en relación al estudio de sensibilidad de tarifa que fue entregado por la Sociedad Concesionaria durante el mes de octubre 2011(...) Al respecto le comunico que esta Gerencia de Proyecto mediante oficio (...) con fecha 18 de enero de 2012 procedió a remitir dicho informe a la Supervisora de Proyecto con el fin de que fuera analizado y se emitieran las recomendaciones pertinentes, sin que a la fecha se haya recibido respuesta alguna, razón por la cual mediante oficio (...) se procedió a enviar un recordatorio solicitando que se haga llegar la respuesta en el menor tiempo posible, de manera que una vez que se reciba dicha información, se le estará haciendo llegar el estudio y las recomendaciones necesarias...”

En buena teoría, la figura de la concesión de obra pública fue concebida como el instrumento de la Administración Pública para dejar en manos de la iniciativa privada la construcción y administración de infraestructura pública, mientras que el Estado ejerce la función de fiscalizador y garante del respeto a los derechos de las y los usuarios de la obra.

De las respuestas del CNC a la Defensoría descritas supra, se observa con claridad que ese Consejo no tiene el control sobre la demanda de la carretera a Caldera, desconoce qué está haciendo la concesionaria al respecto y pareciera tener poco o ningún control sobre las actuaciones de la empresa que contrató para la fiscalización de la ejecución del contrato. Independientemente de que sea una empresa privada la encargada de la supervisión de la obra, el Estado ha renunciado a controlar en forma precisa y directa una de las variables más importantes de la ecuación financiera del contrato, la demanda, para depender de dos empresas privadas en el cálculo y seguimiento de la misma.

En el caso de esta concesión de la carretera a Caldera, como parte de este proceso de identificar distintas figuras en el traslado de competencias al sector privado, se evidencia la debilidad del Estado como Fiscalizador. El Estado prácticamente ha renunciado a todo: construir, administrar, evaluar y fiscalizar. En materia de concesión de obra pública, el país está corriendo el riesgo de que el Estado Fiscalizador se esté convirtiendo en un intermediario entre empresas privadas, cuya función se limite a ser la de un Estado espectador.

CASO N. 3

Transporte Público: una gestión siempre en estudio.

En cuanto al tema de transporte público, interesa desarrollar en este capítulo las competencias y composición del Consejo de Transporte Público (CTP), así como los problemas identificados en la gestión, para ejemplificar las distintas formas de transferencia de competencias del Estado al Sector Privado.

La ley 7969, Ley Reguladora del Servicio Público de Transporte Remunerado de Personas en Vehículos en la modalidad de Taxi, creó el Consejo de Transporte Público (CTP), como órgano con desconcentración máxima, con personería jurídica instrumental, especializado en materia de transporte público y adscrito al Ministerio de Obras Públicas y Transportes.

Este órgano es responsable de definir las políticas y ejecutar los planes y programas nacionales en materia de transporte público. Entre sus atribuciones están:

- Coordinar la aplicación correcta de las políticas de transporte público, su planeamiento, la revisión técnica, el otorgamiento y la administración de las concesiones, así como la regulación de los permisos que legalmente procedan.
- Estudiar y emitir opinión sobre los asuntos sometidos a su conocimiento por cualquier dependencia o institución involucrada en servicios de transporte público, planeamiento, revisión técnica, administración y otorgamiento de concesiones y permisos.
- Establecer y recomendar normas, procedimientos y acciones que puedan mejorar las políticas y directrices en materia de transporte público, planeamiento, revisión técnica, administración y otorgamiento de concesiones y permisos.
- Velar porque la actividad del transporte público, su planeamiento, la revisión técnica, la administración y el otorgamiento de concesiones, sus sistemas operacionales y el equipamiento requerido, sean acordes con los sistemas tecnológicos más modernos para velar por la calidad de los servicios requeridos por el desarrollo del transporte público nacional e internacional.
- Conocer, tramitar y resolver, de oficio o a instancia de parte, las denuncias referentes a los comportamientos activos y omisos que violen las normas de la legislación del transporte público o amenacen con violarlas.
- Preparar un plan estratégico cuyo objetivo esencial sea organizar, legal, técnica y administrativamente, el funcionamiento de un plan de desarrollo tecnológico en materia de transporte público.
- Promover el desarrollo y la capacitación del recurso humano involucrado en la actividad, en concordancia con los requerimientos de un sistema moderno de transporte público.
- Fijar las paradas terminales e intermedias de todos los servicios de transporte público remunerado de personas.

De tal forma, el CTP es el ente rector del transporte público, responsable de definir políticas, administrar concesiones, investigar las denuncias y aplicar las sanciones correspondientes. Estas son funciones estatales claves e implican, en muchos casos, el ejercicio de potestades de imperio, en medio de un constante conflicto de intereses:

- Interés de lucro de los concesionarios del transporte público, contrapuesto a la demanda de más y mejores servicios al menor costo, por parte de las personas usuarias.

- Interés de minimizar costos y maximizar las ganancias empresariales, contra el interés público de reducir el impacto de la actividad en el ambiente.
- Necesidad de modernizar y fiscalizar el transporte público para tutelar los derechos de las personas usuarias, contra el interés del empresario o empresaria de reducir la intervención del Estado en la actividad.

El Estado, a través del Consejo de Transporte Público, tiene la tarea de buscar un equilibrio entre estos intereses, teniendo como norte la supremacía del interés público. Con la ley 7669, la potestad decisoria fue otorgada a la Junta Directiva del CTP, cuya composición es la siguiente:

- El Ministro de Obras Públicas y Transportes o su delegado, quien lo preside.
- Por una persona preferiblemente con experiencia en las materias relacionadas con el Consejo de Transporte Público que designará el ministro o la ministra del MOPT.
- El Director General de la División de Transportes del Ministerio de Obras Públicas y Transportes.
- Un representante del Ministerio de Ambiente y Energía, designado por el Ministro del ramo.
- Un representante del sector empresarial del transporte remunerado de personas en vehículos automotores, buses, microbuses o buses-tas.
- Un representante del sector empresarial del transporte remunerado de personas en vehículos automotores en la modalidad de taxi.
- Un representante de la Unión Nacional de Gobiernos Locales.
- Un representante de los usuarios.

“Como resultado, en la práctica, el Estado costarricense ha perdido casi por completo su capacidad de organizar y controlar la actividad. Como consecuencia, el transporte público costarricense sigue siendo obsoleto, fragmentado, poco amigable con el ambiente y con el interés público supeditado a los intereses de los prestadores del servicio.”

Defensoría de los Habitantes, 2012

Para designar a las y los representantes que no sean funcionarios públicos, las organizaciones debidamente inscritas y acreditadas deberán remitir una nómina integrada por cinco candidatos, de entre los cuales el Consejo de Gobierno escogerá atendiendo criterios de idoneidad.

Ahora bien, desde la promulgación de esa Ley, la Defensoría ha denunciado la deficiente e insuficiente labor del CTP, así como la inconveniencia de que su Junta Directiva esté conformada por representantes de los sectores privados que tienen intereses directos en la prestación del servicio de transporte público. Si bien es cierto, en principio se comparte el espíritu de la tendencia legislativa de los últimos años en cuanto a la creación de órganos colegiados con potestades públicas y con representación de los diferentes sectores involucrados en la actividad en cuestión, la Defensoría también ha tenido la experiencia, muy cercana, de cómo esa representación gremial

tiene efectos no deseados y probablemente imprevistos por el Legislador o legisladora, pero que dan al traste con la intención que las inspiró³⁰:

- La representación sectoriales actúan en función de los intereses del sector al que representan, no necesariamente en función del interés público.
- La designación de la representación tiende a definirse en términos de poder económico o vinculaciones políticas y no necesariamente con criterios de idoneidad ni compromiso con el interés público.
- En el caso de representantes del sector privado, tienden a olvidar (o hasta obviar) que son funcionarios públicos y la responsabilidad que ello conlleva.
- El sistema de pesos y contrapesos pretendido no se logra, pues suelen formarse alianzas a nivel interno del órgano, predominando los intereses gremiales sobre el bien común.

Asimismo, en Informes Anuales anteriores, la Defensoría ha expuesto las fallas y deficiencias del CTP que ocasionan la molestia y las quejas de las y los habitantes, entre las cuales, se encuentran las siguientes³¹:

- Inadecuada estructura organizacional y débil planificación institucional, en la que se observa carencia de adecuados mecanismos de coordinación entre las respectivas unidades.³²
- El Consejo de Transporte Público tarda meses y hasta años para investigar una queja interpuesta por un o una habitante. Igual tratamiento reciben las solicitudes de autorización de nuevos servicios que le presentan los habitantes, y pueden transcurrir años antes de que las comunidades vean satisfechas sus necesidades de servicio.
- La Junta Directiva del Consejo, por su parte, tarda demasiado tiempo en conocer y resolver los informes emitidos por las unidades técnicas del Consejo de Transporte Público. Asimismo, en no pocas ocasiones, la misma Junta Directiva adopta acuerdos que implican la dilación en la toma de decisiones importantes como aplicación de sanciones e inicios de procesos de caducidad de concesión.³³ Esto podría ser consecuencia de la intervención directa del sector regulado en ese órgano decisorio.
- Insuficiente control en carretera de la prestación del servicio, lo cual permite que las empresas de transporte público operen en forma irregular en cuanto horarios, recarga y mal estado de las unidades, paradas y cobros no autorizados, entre otros.

Todo lo anterior tiene como consecuencia una permanente impunidad de los prestadores del servicio de transporte público, ante el incumplimiento de sus obligaciones como concesionarios o permisionarios. Esta situación puede ser explicada por la confluencia de varios problemas estructurales:

30 Véanse los Informes Anuales de los periodos 2003-2004 y 2007-2008.

31 Esta información proviene del Informe Anual del periodo 2005-2006.

32 Para conocer mayores detalles, se puede consultar el Informe Anual del período 2003-2004

33 Al respecto, véase el caso del Expediente N° 35835-2009

- Una normativa legal obsoleta (Ley N° 3503) que no se ajusta a las necesidades de transporte público de la sociedad costarricense del siglo XXI.
- Inexistencia de voluntad política para crear ese nuevo sistema regulatorio moderno.
- Los jefes del Ministerio de Obras Públicas y Transporte y del Consejo de Transporte Público están sometidos a las decisiones de niveles políticos superiores, los cuales no tienen dentro de sus prioridades desarrollar un sistema de transporte público, moderno, eficiente y de calidad. Ejemplo de ello es el proyecto de Sectorización, del cual se hicieron los estudios técnicos en el año 1999, pero que a la fecha sigue sin ser ejecutado.
- La integración de la Junta Directiva del Consejo.

De tal forma, en materia de transporte público la participación directa de los sectores privados interesados en la toma de decisiones trascendentales, puede estar creando un círculo vicioso difícil de romper. La rectoría del transporte público no sólo está sujeta a las presiones que los gremios prestadores de los servicios puedan ejercer desde afuera para la protección de sus intereses, sino que éstos están representados en el órgano decisorio. Esta participación, a su vez, está en capacidad de obstaculizar y entorpecer decisiones que son cruciales para la urgente modernización del transporte público.

“Hay un divorcio, entonces entre lo que se establece en la ley y lo que pasa en la realidad en relación con las listas de beneficiarios: el Estado trasladó a terceros lo que a él le correspondería, justificada en su momento esta delegación en la búsqueda de más eficiencia, celeridad e incidencia en el territorio nacional en la dotación de vivienda de interés social. La realidad actual nos presenta una “privatización” en la escogencia y selección de los beneficiarios, que no responde a los criterios que otrora justificaron la delegación.”

Defensoría de los Habitantes, 2012

CASO N. 4

La interacción Estado-Sector privado en la dotación de viviendas de interés social: una relación que urge revisar desde la rectoría del sector.

La participación del sector privado empresarial en la construcción de proyectos de vivienda de interés social es cada vez más común. Lo anterior, sumado a varias denuncias recibidas, motivó a la Defensoría a investigar cuáles son las competencias y responsabilidades de las entidades públicas y el sector privado en la interacción generada a partir de la construcción de proyectos de vivienda de interés social, y más específicamente, en la determinación de las personas posibles beneficiarias de dichos proyectos.

Conviene partir de que existe una percepción en las y los habitantes que han acudido a la Defensoría de que hay exclusión en los proyectos a desarrollar, así como una desinformación y falta de acompañamiento por parte de las instituciones estatales

competentes, en orden de conocer con certeza si una asociación o empresa desarrolladora los incluirá en el proyecto de vivienda.

Desde el marco legal, los artículos 50 y siguientes de la Ley Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, en adelante SFNV, señalan cuáles son los requisitos para ser elegible al bono de vivienda. En concordancia con esos artículos, los artículos 5 y 6 del Reglamento de Operaciones del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (en adelante el ROSFNV), indican que para ser elegible al bono deben constituir una familia, no tener vivienda propia, el ingreso familiar mensual no puede superar 4 salarios mínimos y ser costarricense o con estatus migratorio legal y permanente en el país.

Con respecto a la tramitación del bono de vivienda, los artículos 15 y 42 del reglamento señalado hacen responsable del trámite y análisis a las Entidades Autorizadas, lo anterior con base en los parámetros y normas generales que emita el banco.

A la fecha, existen 25 Entidades Autorizadas³⁴, de las cuales 5 corresponden a Bancos del Estado (BNCR; BCR; BPDC; BCAC) y el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU). Las restantes 20 entidades son de capital privado, siendo en su mayoría Cooperativas (14), y bancos privados (6).

En ese sentido, el ROSFNV específicamente señala³⁵ como Atribuciones y Responsabilidades de las Entidades Autorizadas, la tramitación, calificación y aprobación/o rechazo, previo estudio de los documentos correspondientes, las solicitudes de postulación al beneficio del bono familiar de vivienda y otros créditos y subsidios del sistema. Asimismo, debe la entidad autorizada, tramitar, calificar y aprobar o rechazar según sea el caso, las solicitudes de financiamiento de proyectos individuales o colectivos que presenten los interesados, verificando los aspectos técnicos y financieros de los proyectos.

El artículo 9, es claro al prohibir a las entidades autorizadas el delegar ni contratar con otras personas, físicas o jurídicas, la realización de los actos previstos en los incisos a y b del artículo anterior; así como prohibir la intermediación en los trámites colectivos por proyectos, de postulación a los beneficios del bono familiar de vivienda, con excepción de las asociaciones cooperativas, civiles, solidaristas y de desarrollo comunal, alrededor de las cuales estuvieren organizados los futuros beneficiarios.

De acuerdo con la normativa señalada, son claras las competencias y responsabilidades que el ordenamiento jurídico establece para las entidades autorizadas del sistema. Eso incluye desde la calificación hasta la aprobación o rechazo del mismo.

Tomando en cuenta lo anterior, la Defensoría se avocó a consultar a las entidades autorizadas³⁶, sobre los mecanismos y criterios utilizados para conformar las listas de beneficiarios de proyectos de vivienda de interés social. Al respecto, una mayoría

34 Información tomada de la página web del Banco Hipotecario de la Vivienda: <http://www.banhvi.fi.cr>

35 Artículos 8 y 9 del Reglamento.

36 Oficio 00908-2012--DHR de fecha 26 de enero del 2012. Entre las entidades consultadas están: Banco de Costa Rica, Bancrédito, Fundación Costa Rica Canadá, Coocique y Mutual Cartago.

de las entidades consultadas señaló que las listas de potenciales beneficiarios son conformadas por los desarrolladores de los proyectos.

Las entidades señalaron³⁷:

- “las listas de los beneficiarios las presenta el desarrollador del proyecto y ellos verifican que las familias cumplan con los requisitos.”
- “la escogencia de las familias se coordina con la Municipalidad de cada cantón.”
- “Proyectos en Asentamientos Consolidados o Terrenos del Estado y Proyectos de Erradicación de Tugurios: la postulación de los potenciales beneficiarios la realiza el grupo organizado o asociación de los residentes en el inmueble que se pretende intervenir. Proyectos de llave en mano: el desarrollador en coordinación con un grupo organizado u otro tal como la municipalidad local postula los potenciales beneficiarios.”
- “Quienes definen la lista de familias para el desarrollo de un proyecto urbanístico son las municipalidades, asociaciones y grupos organizados.”
- “Las listas de los potenciales beneficiarios de los proyectos de vivienda social son presentados al banco por los llamados desarrolladores.”

“Se puede concluir que sí existen establecidos por parte del Ministerio rector criterios de priorización para atender la necesidad de vivienda en el país, así como información levantada que permitiera tomar decisiones conformes a las prioridades establecidas.”

Defensoría de los Habitantes, 2012

Adicionalmente, ni el Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI) ni las entidades autorizadas, como fiscalizadores del sistema, ejercen una adecuada y exhaustiva revisión de los expedientes presentados. La Junta Directiva del BANHVI aprueba los proyectos de vivienda con las listas de beneficiarios presentadas por las entidades autorizadas sin haber llevado a cabo los estudios técnicos correspondientes a los potenciales beneficiarios.

El Proyecto de Vivienda el Jícaro II, ubicado en Liberia, Guanacaste es un ejemplo de lo que se está señalando. En un estudio realizado por la Dirección de Derechos Ciudadanos del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos³⁸, se detectaron irregularidades en varios expedientes de los revisados. Los problemas encontrados se relacionaban con inconsistencias en la conformación del núcleo familiar y familias que no son de la zona, entre otros.

37 Oficios: FUNDACIÓN COSTA RICA-CANADA: FVR-GG-019-2012 del 9 de febrero de 2012, MUCAP: GG-036-2012 de fecha 9 de febrero de 2012, COOCIQUE: GG-76-2012 de fecha 10 de febrero 2012, BANCREDITO: nota de fecha 3 de febrero 2012, sin número de oficio.

38 Carta de fecha 10 de febrero de 2012 sin número, dirigida al Sr. Rodolfo Hernández, Auditor Interno del BANHVI, suscrito por el Sr. Gustavo Umaña García.

Si bien el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda permite la opción de que las asociaciones de vivienda legalmente establecidas conformen las listas de beneficiarios, también se conocen problemas por esta práctica. Es reiterada la denuncia de habitantes que terminan cancelando sumas adicionales a personas físicas que se presentan como con posibilidades de influir en la conformación de listas de beneficiarios, esto con la finalidad de “estar en la lista”. Asimismo, la Defensoría cuestiona la ausencia de criterios técnicos por parte de las asociaciones para determinar si una familia cumple o no con los requisitos legalmente exigidos.

Preocupe entonces que se dé una delegación de competencias por parte de las entidades autorizadas a terceros, quedando relegada la razón misma por la que se está trabajando: sea atender las necesidades de vivienda de las poblaciones de menores recursos. No puede entonces la conformación de listas de beneficiarios constituirse en un negocio per se, o bien, la construcción de proyectos de vivienda, una inversión vista desde el punto de vista de su rentabilidad para la empresa, dejando de lado que es una labor delegada por el Estado que pretende hacer efectivo un derecho humano: el derecho a la vivienda digna.

Es necesario hacer una revisión profunda de la forma en la que está operando el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda para conocer si el mismo está solucionando el problema de falta de viviendas en las familias de extrema pobreza o está respondiendo a exigencias del sector privado conforme a su agenda particular.

“Estos proyectos de vivienda que serán financiados con fondos públicos, deberían ser proyectos que obedezcan a las prioridades definidas por el ente rector, es decir, el Ministerio de la Vivienda y Asentamientos Humanos. Es decir, que cualquier proyecto presentado por los desarrolladores debe obedecer a las pautas señaladas por el MIVAH, tomando en cuenta que la necesidad de vivienda crece año tras año.”

Defensoría de los Habitantes, 2012

Ya oportunamente, la Contraloría General de la República puntualizó en la necesidad de que se realice una revisión que permita utilizar una metodología con controles eficientes y eficaces, donde “... el otorgamiento del bono y los proyectos de vivienda se realicen como una respuesta planificada para atender a las familias que pertenecen a una población previamente identificada, carente de vivienda y dentro de los límites de ingreso familiar establecido... de manera que los beneficios lleguen con toda seguridad a las familias más necesitadas: impidiendo por lo tanto, que los dineros del Estado sean invertidos con algún grado de descuido en la compra de lotes y construcción de viviendas...”³⁹

Si bien la normativa vigente permite que sean las asociaciones y las entidades autorizadas quienes conformen las listas, debería ser el Ministerio de la Vivienda y Asentamiento Humanos, como rector del sector vivienda, quien tenga identificadas las familias de extrema pobreza que requieran del subsidio, así como las zonas para desarrollar los proyectos de vivienda de interés social, invitando al sector privado a que participe –si a bien lo tiene– en el desarrollo de esos proyectos, en las áreas determinadas y no al revés, que sean los desarrolladores quienes indiquen las zonas donde quieren realizar sus proyectos.

39 Informe DFOE-FEC-54/2002, 20 de diciembre de 2002, Contraloría General de la República.

Llama la atención a la Defensoría que el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos cuenta con un sistema de priorización de zonas de atención, con el fin de que todas las instancias del SFNV, BANHVI, entidades autorizadas, desarrolladores, posibles beneficiarios y este Ministerio, cuenten con una herramienta que les permita invertir sus esfuerzos en las poblaciones prioritarias.

Es así como los parámetros que orientan y priorizan la atención en materia de vivienda, y guían la facilitación de su acceso son:

- Zonas que hayan sido afectadas por una emergencia nacional
- Zona de riesgo por deslizamiento e inundación
- Zonas con orden oficial de desalojos del Ministerio de Salud o del Poder Judicial
- Zonas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo de la Administración en curso y comunidades declaradas de prioridad nacional
- Zonas en pobreza extrema, exclusión y vulnerabilidad social en las que habitan familias en condición de precario y tugurio
- Cantones con mayor déficit habitacional total, como porcentaje de su población
- Zonas que tienen necesidad de reubicarse por estar en una Zona Marítimo Terrestre
- Zonas de la etnia indígena que busquen acceder a vivienda en territorios indígenas.⁴⁰

Adicionalmente, a estos criterios de priorización, el MIVAH, dentro de sus labores regulares, indica realizar un levantamiento de información de asentamientos en precarios a nivel nacional, que llegan a ser parte de los insumos para los jefes, en la determinación de áreas, cantones y distritos prioritarios en los que el Estado promueve intervención.

Existe también un programa de atención y asesoramiento a grupos organizados pro-vivienda. Producto de la atención a estos grupos, es que se ha tenido acceso a información sobre carencias de vivienda y otros aspectos de vulnerabilidad social, producida por condiciones de pobreza extrema, y la presencia de grupos especiales: discapacidad, madres solteras y grupos indígenas entre otros.

Adicionalmente, existe un componente de oferta de las empresas desarrolladoras, quienes buscan tierra y desarrollan proyectos.⁴¹

Pese a que el Ministerio cuenta con esos criterios de priorización de zonas, se tienen las ofertas de las empresas desarrolladoras como la forma en que con mayor frecuencia se están desarrollando proyectos de vivienda de interés social en el país. Es así como no se trabaja con una base única de necesidades de vivienda, ni de poten-

40 Oficio DMV-0783-11 del 28 de noviembre de 2011, Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos.

41 Ibidem.

ciales beneficiarios del Bono Familiar de Vivienda, lo que no permite la optimización de los recursos existentes.

Ante esta realidad, preocupa a la Defensoría que el Ministerio de Vivienda como rector del tema no conozca cuáles son las necesidades reales de viviendas, ni tampoco el número de las familias en situación de extrema pobreza, lo que no le permite ejercer una verdadera rectoría en el sector.

En ese orden de ideas, se impone el trabajo conjunto del Ministerio de la Vivienda y Asentamientos Humanos con el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), siendo esta última entidad la que por definición legal y competencial le corresponde calificar de forma técnica la condición de pobreza de las personas que se postulan para ser beneficiadas de un subsidio social.

Lo anterior, permitiría una identificación más acertada de las familias que estén en extrema pobreza y a partir de ahí, identificar zonas para el desarrollo de proyectos de vivienda, de forma tal que no sean los desarrolladores los que indiquen la zona para construir un proyecto, aprovechando también la información que ya el MIVAH tiene levantada al respecto.

Resulta ser un elemento prioritario que el Ministerio de Vivienda cuente con una ley constitutiva que le permita impulsar más al sector vivienda y que sea este Ministerio quien defina los proyectos de vivienda que se desarrollen en el país, lo anterior respondiendo a toda una Política Nacional de Vivienda, la cual fue presentada ante el MIDEPLAN para su aprobación sin que haya tenido un efectivo impacto.

Según información suministrada por el BANHVI⁴² hay un total del 83 proyectos habitacionales en trámite en las entidades autorizadas, que agrupan 6.227 soluciones habitacionales. De esos 83 proyectos, 55 se ubican dentro de los criterios para la Priorización de Zonas de Atención y Proyectos del SFNV, quedando 28 proyectos fuera de las zonas de priorización.

Al 21 de diciembre de 2011, el BANHVI reporta un total de 29 proyectos aprobados y en análisis en el Banco Hipotecario de la vivienda que, si se cumplen con los requisitos, serán desarrollados en el transcurso de este año.

Adicionalmente, la falta de aprobación de la Política Nacional de Vivienda no ha permitido establecer las estrategias para consolidar el Sector Vivienda y Asentamientos Humanos en el corto, mediano y largo plazo con una visión de desarrollo integral y de ordenamiento territorial donde se promuevan acciones coordinadas a nivel interinstitucional e intersectorial.

Es en este contexto que interactúa el sector privado con el Estado en el marco de la dotación de vivienda de interés social. Como se puede ver, un contexto que ha diluido responsabilidades, y, más peligroso aún, ha permitido que en la práctica, sea el sector privado el que lleve el liderazgo en la determinación de nuevos proyectos de

42 Oficio SO-OF-0020-2012 del 19 de enero de 2012, suscrito por Juan de Dios Rojas Cascante, Subgerente de Operaciones, dirigido a la Junta Directiva del BANHVI.

vivienda y de las personas que puedan verse beneficiadas con los mismos. Se está ante una crisis de gobernanza del sector, donde cada uno de los grupos de interés debe tener claro cuáles son sus responsabilidades y competencias y actuar conforme a las mismas.

Son muchos los desafíos con los que se enfrenta el sector vivienda y si no se cuenta con la voluntad y el compromiso de quienes deben definir las políticas para aprobar el Plan Nacional de Vivienda, como estrategia para delimitar y coordinar la función del sector, así como para interactuar con otros sectores tales como el privado o los propios beneficiarios, los problemas denunciados continuarán, con el consecuente perjuicio en el ejercicio de sus derechos de las personas que necesitan realmente la ayuda estatal, así como el ineficiente uso de los recursos públicos.

CASO N. 5

La educación privada. Una actividad de interés público

Nuestra Constitución Política señala que la educación costarricense es pública o privada, la primera en manos del Estado y la segunda en manos de particulares; sin embargo, le asiste al Estado el deber de inspeccionar los centros educativos privados y, por lo tanto, estos deben estar sujetos a regulaciones generales, en beneficio de la colectividad⁴³. En este sentido, el artículo 79 de nuestra Constitución Política establece: "Se garantiza la libertad de enseñanza. No obstante todo centro docente privado estará bajo la inspección del Estado".

Por su parte, el artículo 80 de la Constitución Política⁴⁴ establece que la iniciativa educativa privada debe recibir un estímulo por parte del Estado, de acuerdo con lo establecido por Ley.

"De tal forma, la Defensoría ha señalado reiteradamente en sus Informes Anuales de Labores que debe de existir equilibrio entre lo que debe fiscalizar el Estado y lo que, actualmente indica el Reglamento sobre Centros Privados". (Informes Anuales 1993-1994 y 1994-1995. En éste último se indicó: "En el Informe Anual de 1994 se planteó la necesidad de promulgación de la ley que regulara la inspección estatal de la enseñanza privada en consonancia con establecido en la Constitución Política y los lineamientos establecidos en el voto de la Sala Constitucional 3550-92. Las situaciones conocidas por la Defensoría en el período de Informe hacen necesario insistir en la emisión de esa normativa)

Defensoría de los Habitantes, 2012

43 Según la Sala Constitucional: "La Enseñanza Privada es de Interés Público: XXII - No se discute que la enseñanza privada es una actividad de interés público, y es precisamente por ello que está sujeta a regulaciones generales en beneficio de la colectividad; sin embargo, esto no la convierte en una actividad ni en un servicio públicos -que se ejerce por el Estado o por concesión del Estado-: es, como se dijo, una libertad del ciudadano, sometida únicamente a la fiscalización tutelar del Estado. Esto, al punto de que la pretensión de algunos sectores de incluir en la Constitución de 1949 el concepto de que "la educación es función esencial del Estado", provocó violentas reacciones siendo derrotada en la Asamblea Constituyente, ante el temor de que se interpretara la educación como una función pública y no como una libertad. El Licenciado Volio Sancho, objetó la moción de comentario señalando que calificar la educación como una función esencial del Estado sería darle un carácter fundamentalmente estatista, en perjuicio de la iniciativa privada, y agregó: "Si la Asamblea declarase que la educación es una función esencial del Estado, la iniciativa privada quedaría en segundo plano. Está bien que la acción del Estado se haga sentir en materia educacional, siempre y cuando esa acción sea supletoria de la iniciativa particular" (Actas, Imprenta Nacional 1957, tomo III #154, 155, 156, 157, 158, pags.309 y ss.). Voto 3550-92, SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, San José, a las dieciséis horas del veinticuatro de noviembre de mil novecientos noventa y dos.

44 **Artículo 80.-** La iniciativa privada en materia educacional merecerá estímulo del Estado, en la forma que indique la ley.

Desde la promulgación de la Constitución Política en el año 1949, se había definido un importante papel de supervisión del Estado y, por consiguiente, esta función debía plasmarse en una normativa que regulara el accionar privado en la educación.

Inclusive, en las Actas de la Asamblea Nacional Constituyente, durante la discusión del articulado relativo al Derecho a la Educación, se indica que: “Es necesario que todos los programas de enseñanza, de las instituciones docentes privadas, estén bajo la vigilancia e inspección del Estado, a través del Ministerio de Educación. Es lógico que el Estado ejerza la vigilancia sobre todos los centros docentes de carácter particular, como se ha venido haciendo⁴⁵”.

Esto por cuanto la libertad de enseñanza reconocida en el artículo 79 de la Constitución Política conlleva implícitos el derecho fundamental de crear instituciones educativas y la libertad de padres y madres de elegir la educación privada. Los artículos 7 y 48 de la Constitución Política los reconocen y le otorgan carácter supraconstitucional a los derechos humanos, establecidos en convenios y tratados.

En ese sentido, el derecho y la libertad de las madres y padres de escoger el tipo de educación para sus hijos e hijas se encuentra reconocido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el artículo 26 inciso 3, que señala: “Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos” y en el artículo 29 de la Convención de los Derechos del Niño, que en lo conducente señala: Artículo 29: ...2. Nada de lo dispuesto en el presente artículo o en el artículo 28 se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y de las entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, a condición de que se respeten los principios enunciados en el párrafo 1 del presente artículo y de que la educación impartida en tales instituciones se ajuste a las normas mínimas que prescriba el Estado.”

En este mismo sentido, se decantó la Sala Constitucional en el voto 3550-9246, dispuso:

(...)“b) Que, por ser precisamente un derecho humano fundamental, quien lo actúe lo hace a nombre propio, en ejercicio de una actividad de la que es titular y no de una concesión o permiso del poder público, el cual puede, a lo sumo, y siempre que lo haga por los órganos competentes y mediante el ejercicio de simples poderes de tutela, “inspeccionarlo”, valga decir, vigilar su ejercicio para garantizar, precisa y únicamente, el equilibrio armónico entre la libertad de educación del que la ofrece -educador- y la libertad de educación del que la recibe -educando-, así como fiscalizar su cumplimiento y eventualmente sancionar su incumplimiento; (...)”.

Si bien es cierto, la labor de supervisión fue asumida por el Consejo Superior de Educación, durante mucho tiempo, en el Voto 3550-92, la Sala Constitucional señaló con meridiana claridad que esta labor debía ser realizada únicamente por el MEP, de

45 Actas de la Asamblea Nacional Constituyente Acta N° 158, artículo 3, página 374.

46 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, San José, a las dieciséis horas del veinticuatro de noviembre de mil novecientos noventa y dos.

conformidad con el artículo 4 de la Ley Orgánica del Ministerio de Educación Pública, Ley N°3481 de 13 de enero de 1965. Asimismo, la Sala Constitucional en este Voto declaró inconstitucionales los artículos 34 de la Ley Fundamental de Educación, Ley #2160 de 5 de setiembre de 1957, adicionada por la Ley N° 2298 de 22 de noviembre de 1958; el 4 inciso h) de la Ley de Creación del Consejo Superior de Educación, Ley #1362 de 8 de octubre de 1951, y el 4 inciso h) del Reglamento del Consejo Superior de Educación, Decreto #14 de 31 de agosto de 1953, reformado por el Decreto #3 de 23 de enero de 1967.

En cuanto al tema de la inspección, en el voto 3550-92, la Sala Constitucional reconoce un vacío jurídico y señaló 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." 47

Así, en el año 1995 se publica el Reglamento sobre Centros Privados⁴⁸ y en dicha norma se establecieron los procedimientos en virtud de la cual se oficializan, equiparan, certifican y acreditan los estudios realizados en los centros docentes privados. Esta función recae en el Departamento de Centros Docentes Privados del Ministerio de Educación y en la actualidad dicho departamento ha habilitado 473⁴⁹ Centros Educativos privados de los cuales 31 son subvencionados⁵⁰.

La Defensoría de los Habitantes reconoce que la entrada en vigencia de este Reglamento es un esfuerzo para ejecutar el ejercicio de la inspección que ordena el artículo 79 de la Constitución Política, no obstante quedó un vacío en la norma, pues sólo se aboca a cuestiones estructurales y no al cumplimiento de garantías mínimas en materia curricular y derechos de las personas menores de edad⁵¹.

Cabe indicar que se ha evidenciado en las investigaciones de la Defensoría, que la labor del Estado sólo se ha enfocado en actos de inspección y ha dejado de lado potestades como la de prevención que conduzcan a evitar una eventual violación de derechos a las personas menores de edad⁵²; a pesar de que, la Sala Constitucional

47 La Sala Constitucional ha sido conteste en determinar que: "Partiendo de lo anterior se puede concluir que precisamente de la libertad de educación se deriva la libertad de creación de centros docentes de carácter privado y si bien esta última libertad tiene rango constitucional, también es lo cierto que se debe enmarcar dentro del respeto al régimen jurídico" (Voto 6473-94)

48 Decreto N° 24017 de 27 de febrero de 1995. "Reglamento sobre Centros Privados", publicado en la Gaceta del 27 de febrero de 1995.

49 Información actualizada al mes de abril de 2012.

50 En el caso de los colegios subvencionados éstos se rigen bajo la Ley 8791, Ley del **Estímulo estatal de pago de salarios del personal docente y administrativo de las instituciones privadas de enseñanza y mediante su reglamento mediante Decreto N° 36895, Reglamento a la Ley de Estímulo estatal de pago de salarios del personal docente y administrativo de las instituciones privadas de enseñanza. En esta última norma se obliga a las instancias subvencionadas a garantizar el acceso a las personas estudiantes sin discriminación contraria a la dignidad humana.**

51 El Reglamento de Centros Docentes Privados establece que se oficializan, equiparan, certifican y acreditan los estudios realizados en los centros docentes privados. Y para ejemplificar lo señalado, en el artículo 10: El proceso de enseñanza y el de aprendizaje en los centros docentes privados, deberá proponer a la consecución, como mínimo y sin perjuicio de la formación integral del educando, de los objetivos formativos y cognitivos que se establecen para el sistema estatal en las disciplinas de Español, Estudios Sociales, Ciencias y Matemática.

52 En este sentido, y tal como se ha venido indicando en este acápite, deben permear los principios planteados

en sus resoluciones ha conferido al Ministerio de Educación Pública responsabilidades que van más allá de regular la mera apertura y habilitación de centros educativos privados.

En este sentido, considera la Defensoría de los Habitantes que las denuncias presentadas ante el Ministerio de Educación Pública no han tenido impacto, por la forma limitada en que se han interpretado los alcances de la función de inspección de centros educativos privados. Por un lado, porque este departamento solo se ha abocado estrictamente a la aplicación del Reglamento supracitado y no ha hecho una lectura integral desde la perspectiva de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, y únicamente, han circunscrito su accionar a centros educativos reconocidos o “habilitados”, quedando sin la debida inspección los que no están acreditados⁵³.

La Defensoría de los Habitantes ha comprobado que existe un vacío legal en algunos temas necesarios de señalar, en donde no ha existido una debida fiscalización en los últimos años, y que han debido de ser conocidos tanto por la Sala Constitucional así como la Comisión Nacional del Consumidor. Los temas recurrentes en estas dos instancias se indican a continuación:

- Garantías mínimas de contenido curricular.
- Permanencia/expulsión de estudiantes en el sistema educativo privado⁵⁴.
- Garantías en el respeto a los derechos de las personas estudiantes⁵⁵.
- Procesos adecuados de investigación por parte de los centros educativos ante denuncias.
- Cobros desproporcionados en los aumentos en la mensualidad y matrículas.
- Entrega de notas, certificaciones, títulos y retención de documentación⁵⁶.

Para regular este tipo de conductas y procesos, el Estado debe adoptar acciones positivas que indiquen pautas a seguir en el ejercicio de la fiscalización en materia de educación privada, pero para regular o restringir derechos es necesaria la existencia de una ley, no por la vía de un reglamento o norma inferior. Así lo afirmó la Sala al

por el Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los Derechos Humanos y las Empresas, los cuales “se constituyen en un sistema interrelacionado y dinámico de medidas de prevención y de reparación, en el cual el deber del Estado es brindar protección, ya que constituye la base misma del régimen internacional de derechos humanos y la responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos, por tratarse de la expectativa social más elemental en relación con las empresas, y el Estado debe garantizar el acceso a vías de reparación porque ni siquiera los esfuerzos mejor coordinados pueden impedir totalmente que se cometan abusos”, conocido por el Consejo de Derechos Humanos en su 17º período de sesiones.

53 Expediente 57308-2010-SI. La Defensoría de los Habitantes conoció una denuncia porque no se entregaron los resultados de los Exámenes de bachillerato a los estudiantes del Colegio Santa Paula de Montal pues no estaba acreditado en el 2010. Actualmente se abrió un procedimiento administrativo y no se les ha brindado una respuesta concreta a las y los estudiantes que se vieron afectados. Por su parte, también conoce del caso tramitado en la Sala Constitucional y resuelto mediante el Voto N. 10635-10, en el cual se señala: “Se declara con lugar el recurso. Proceda la Viceministra Académica de Educación Pública, el Jefe del Departamento de Centros Docentes Privados y Jefa del Departamento de Evaluación Académica y Certificación de la Dirección de Gestión y Evaluación de la Calidad el último, todos del Ministerio de Educación Pública, a) ordenar en forma inmediata el nombramiento del delegado respectivo para que los estudiantes del centro educativo I.C.S. puedan realizar las pruebas de bachillerato del presente curso lectivo, sin perjuicio de lo indicado en la parte considerativa de esta sentencia...”

54 Por ejemplo, Votos de la Sala Constitucional, 14673-2011, 13093-2011, 12939-2011

55 Expediente 52444-2010, Defensoría de los Habitantes y Voto 8666-10 de la Sala Constitucional

56 A modo de ejemplo, Voto 11439-11, 10737-11, 6093-09, 8634-10, 8174-11, 8634-10, 5928-11

señalar que: "...no es cualquier tipo de disposición estatal la que puede limitar esas acciones privadas dentro de las excepciones previstas por dicho artículo 28, sino únicamente las normativas con rango de ley, excluyéndose así, expresamente, los "decretos" o "decretos reglamentarios" dictados por el Poder Ejecutivo, y los "reglamentos autónomos", dictados por el mismo Poder Ejecutivo o por las entidades descentralizadas para la autorregulación de sus funciones, o servicios, lo mismo que por cualquier otra norma de igual o menor jerarquía⁵⁷.

Esto por cuanto el sistema de la libertad impone una serie de consecuencias formales y materiales que se vinculan necesariamente al principio "principio general de legalidad", establecido respectivamente en los artículos 11 de la Constitución y de la Ley General de la Administración Pública, principio que dispone que: "Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad y no pueden arrogarse facultades que la ley no les concede. Deben prestar juramento de observar y cumplir esta Constitución y las leyes. ...⁵⁸".

Es por ello que, para fiscalizar las acciones y procesos del sector privado, debe facultarse al funcionario o la funcionaria pública para ejercer dichas acciones. En consecuencia, esta labor aunque debe iniciarse en el Ministerio de Educación Pública por ser el órgano técnico, es una acción legislativa y que, por ende, es urgente que se coloque en la agenda legislativa, como un gran pendiente para el ejercicio efectivo de la fiscalización de la educación privada como lo establece la Constitución Política. Esto por cuanto las y los niños, y las y los adolescentes tienen derecho a una educación privada que les garantice el éxito educativo, permanencia y respeto a los derechos humanos.

CASO N. 6

La comercialización de la seguridad

La Seguridad Ciudadana, desde la perspectiva de las personas, es un derecho fundamental que puede ser definido como la existencia de una situación política y social que garantiza a todas las personas pertenecientes a una sociedad una situación que les garantice el disfrute y protección de sus derechos. En consecuencia, hablar de Seguridad Ciudadana es necesariamente hablar de la existencia de mecanismos que de forma eficiente y eficaz, prevengan, controlen y/o sancionen toda conducta que ilegítimamente implique un riesgo o bien, suprima el disfrute de derechos. La existencia de estos mecanismos se constituye, a su vez, en una de las funciones más importantes que debe cumplir el Estado y uno de los fundamentos que justifican su propia existencia. En efecto, desde los albores del constitucionalismo y de la conformación del Estado de Derecho, la existencia del Estado es justificada por la necesidad de garantizar la seguridad y el orden público como presupuestos indispensables para que sea posible la vida en sociedad. Para el cumplimiento de esta función, se otorga al Estado el monopolio en el uso legítimo de la fuerza como un principio constitucio-

57 Sala Constitucional #1635-90 de 17:00hs. 14 de noviembre de 1990

58 Artículo 11 de la Constitución Política.

nal que sólo admite como excepción calificada el empleo de la fuerza por parte de los particulares.

En nuestro país, el cumplimiento por parte del Estado de las funciones en materia de Seguridad Ciudadana se traduce en el mandato constitucional consagrado en los artículos 9, 12 y 140 incisos 6 y 16 de la Constitución Política los cuales señalan:

“El Gobierno de la República es popular y representativo, alternativo y responsable. Lo ejercen tres Poderes distintos e independientes entre sí: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Ninguno de los Poderes puede delegar el ejercicio de funciones que le son propias. (...)”⁵⁹

“Se proscribe el ejército como institución permanente. Para la vigilancia y conservación del orden público, habrá las fuerzas de policía necesarias⁶⁰ (...)

“Son deberes y atribuciones que corresponden conjuntamente al Presidente y al respectivo Ministro de Gobierno:

(...) 6) Mantener el orden y la tranquilidad de la Nación, tomar las providencias necesarias para el resguardo de las libertades públicas;

(...) 16) Disponer de la fuerza pública para preservar el orden, defensa y seguridad del país; (...)”⁶¹

De las disposiciones constitucionales citadas, se concluye que corresponde al Poder Ejecutivo la vigilancia y conservación del orden público, así como la defensa y seguridad del país. De esta manera se plasman en la Ley General de Policía⁶², en la cual con más especificidad se delimitan sus funciones: “Las fuerzas de policía estarán al servicio de la comunidad; se encargarán de vigilar, conservar el orden público, prevenir las manifestaciones de delincuencia y cooperar para reprimirlas en la forma en que se determina en el ordenamiento jurídico”⁶³

Pese a la claridad de las disposiciones constitucionales y legales, así como de los principios doctrinales que rigen las acciones en materia de seguridad ciudadana; en los últimos años se ha presentado un crecimiento importante en el número de empresas y personal destinado a labores de seguridad privada. Para el año 2009, los oficiales de seguridad privada duplicaban a los policías del Ministerio de Seguridad, contando los primeros con 20.000 agentes privados y los segundos con apenas 13.000 oficiales. En el año 2012 estos números se ven incrementados sustancialmente en los servicios de seguridad privada pues ascienden, sumando los agentes activos e inactivos, a 49943. En el caso de los miembros de la Fuerza Pública, se refleja una disminución

59 Constitución Política de la República de Costa Rica, artículo 9. Los énfasis no corresponden al original.

60 Constitución Política de la República de Costa Rica, artículo 12. Los énfasis no corresponden al original.

61 Constitución Política de la República de Costa Rica, artículo 140. Los énfasis no corresponden al original.

62 Ley General de Policía, Nº 7410, del 26 de mayo de 1994.

63 Ley General de Policía, Artículo 4.

pues alcanzan el número de 12625 funcionarios. En cuanto a las empresas de seguridad privada, para el año 2012 aparecen inscritas un total de 1773 empresas privadas prestatarias del servicio ante la Dirección de Servicios de Seguridad Privada del Ministerio de Seguridad Pública, de las cuales 1010 cuentan con la licencia vigente y 763 reportan la licencia vencida.

Las consecuencias del crecimiento de las empresas y servicios en materia de seguridad privada ha sido una preocupación constante para la Defensoría de los Habitantes. En el Informe Anual de Labores correspondiente al periodo 2008-2009, en el que se analizan las acciones del Estado en materia de Seguridad Ciudadana, se señala:

“El aumento del temor de la población ante la inseguridad convierte en un negocio la oferta de bienes y servicios de seguridad, alimentado por la erosión de la confianza de la población en la capacidad del Estado de garantizar su seguridad personal y patrimonial. Esta es una realidad a la que no escapa la sociedad costarricense; de hecho, en los últimos años se ha presentado un incremento en la cantidad de empresas de seguridad privada, agentes y armas con las que cuentan.”⁶⁴

Encontrar las razones que provocan el aumento de los servicios privados de seguridad que se brindan a la población, es básicamente analizar y cuestionar la oportunidad y efectividad de los mecanismos estatales destinados a garantizar la seguridad de los y las habitantes. Más allá del aumento objetivo de la delincuencia, el surgimiento de nuevas formas de delincuencia y las consecuencias sociales que de éstas derivan, la proliferación de estos servicios encuentra su razón de ser en el temor de las personas a sufrir una afectación a sus derechos frente a un Estado que no ha logrado definir y ejecutar las acciones necesarias para garantizar su seguridad.

En este orden de ideas, preocupa que el Estado, en lugar de adoptar las acciones para contar con una respuesta efectiva y eficiente a las demandas de seguridad de la población, asuma una actitud complaciente con este fenómeno, sin meditar en sus consecuencias en materia de Derechos Humanos y Seguridad Nacional. En cuanto a estas consecuencias, la Defensoría de los Habitantes de la República señaló:

“Esta situación es preocupante para garantizar la vigencia de Derechos Humanos, en el tanto es reflejo del incumplimiento de una de las funciones principales y definitorias del Estado, cual es garantizar la paz social mediante el monopolio en el uso legítimo de la fuerza. Implica la privatización de la Seguridad y su conversión en una mercancía que sólo está al alcance de aquellos que tienen la capacidad económica de costearla. (...)

En el caso de las empresas de seguridad la situación es delicada, pues estamos ante verdaderos cuerpos armados organizados que no responden al interés público sino a los intereses privados de quienes los contratan. Además, es un servicio que por su misma naturaleza conlleva un riesgo para los derechos fundamentales de terceras personas. Aunque los agentes de seguridad

64 Defensoría de los Habitantes de la República. Informe Anual de Labores 2008-2009. Pág. 46

privada carezcan de las potestades legales propias de la función policial, en la mayoría de los casos se encuentran de hecho en una posición de ventaja frente al particular, situación que facilita la vulneración de derechos. Frente a estos, el particular no cuenta con las garantías legales y constitucionales que le asisten en el caso de las actuaciones realizadas por las autoridades públicas.^{65.}”

La Defensoría de los Habitantes ha observado con preocupación, como ante el aumento de la seguridad privada, la respuesta de las autoridades ha estado más cercana a la tolerancia de la situación que a la adopción de medidas claras para mejorar el funcionamiento del servicio que se brinda en materia de seguridad pública. En este sentido, en el informe de cita, se llamó la atención sobre la existencia de una efectiva regulación de este tipo de servicios, cuando se señaló:

“(...) el Ministerio de Seguridad Pública debe incrementar los esfuerzos para regular y controlar los servicios de seguridad privada. Esta fiscalización además de comprobar los requisitos formales, debe cubrir aspectos como la capacitación y formación de los agentes de seguridad privada en materias tales como materia policial, legislación y conocimiento en derechos humanos y uso adecuado de las armas que portan. Además, en coordinación con el Ministerio de Trabajo y la Caja Costarricense de Seguro Social, debe supervisarse que se respeten los derechos laborales a los agentes de seguridad privada, en aspectos tales como la provisión de condiciones laborales dignas, la remuneración justa, el establecimiento de jornadas laborales legales, la cobertura del seguro social y de riesgos laborales; como parte de las medidas que se deben promover para lograr mejorar las condiciones de seguridad económica y social de la población trabajadora”^{66.}

Sobre esta línea de pensamiento, la Ley Reguladora de los Servicios de Seguridad Privada⁶⁷ y la reforma al artículo 8 de dicha norma no han sido suficientes. En la corriente legislativa se encuentra una propuesta de reforma integral a la Ley de Servicios de Seguridad Privada, pero de nada sirve efectivizar los procedimientos en el papel si no se apoyan con el presupuesto necesario para su ejecución.

En un reciente informe remitido por la Dirección de Servicios de Seguridad Privada a esta Institución se señalan una serie de deficiencias en los controles devenidos de la falta de recursos y de coordinaciones interinstitucionales efectivas entre las instituciones públicas que deben ejercer funciones de fiscalización, de ahí la necesidad de reforzar esta Dirección con el fin de que cumpla con el mandato legal que le corresponde, dotándola con el personal necesario a nivel nacional, y los recursos materiales y tecnológicos apropiados^{68.}

65 Ibidem.

66 Idem

67 Ley Nº 8395, Ley Nº 8774 y Proyecto de Ley Nº 17939.

68 Al respecto se puede consultar el oficio Nº DIR-DSSP-2012-112 suscrito por el Director de Servicios de Seguridad Privada del Ministerio de Seguridad Pública.

Capítulo II



••••• • Sinopsis de los derechos vulnerados a partir de las estadísticas

Restropectiva de las Solicitudes de Intervención¹: un acercamiento a la composición de la demanda de los servicios.

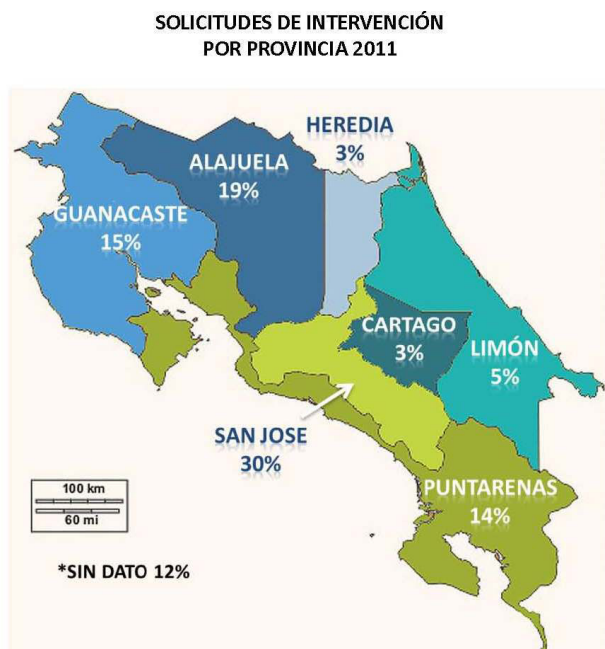
a. Estructura de las Solicitudes de Intervención

a.1. Composición geográfica: por provincia de procedencia y oficina receptora

La Defensoría de los Habitantes tiene como mandato la protección de los derechos e intereses de las y los habitantes, para su cumplimiento ha creado una serie de estrategias de intervención que procuran atender, en el menor tiempo posible, todas las Solicitudes de Intervención (SI) que le realizan. Durante el 2011 se presentaron a la institución 19610, solicitudes de intervención, con lo cual se mantiene el comportamiento mostrado para el trienio 2009-2011.

Un análisis de los datos por provincia, tal y como se observa en la figura 1, muestra que San José presenta la mayor demanda de servicios de parte de la Defensoría con un 30% del total nacional. La segunda provincia es Alajuela (19%) seguida de Guanacaste (15%) y Puntarenas (14%).

Un análisis de la composición interna de los datos de cada provincia muestra resultados interesantes; del total de las SI presentadas en San José,



Fuente: Sistema de Gestión Documental DHR

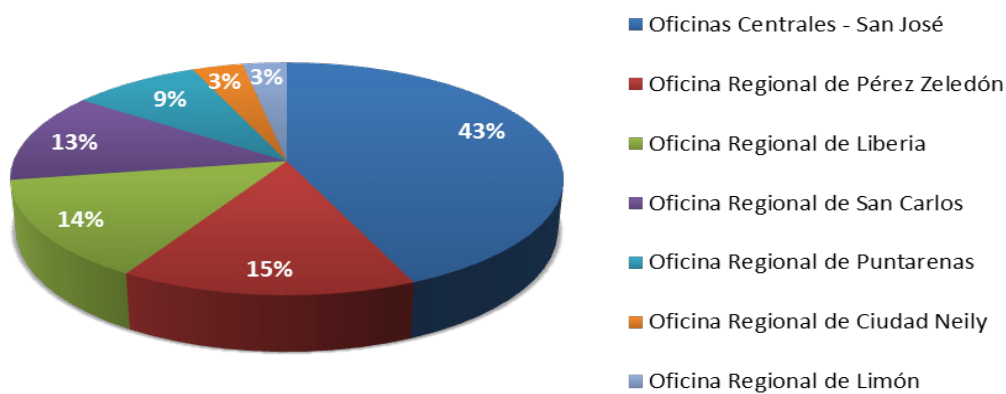
1 Queja, reclamo o denuncia que es presentada a la Defensoría personalmente, por carta, fax, teléfono o correo electrónico, en la cual una persona o grupo denuncia actos, omisiones y actuaciones materiales del sector público que considera lesivos a sus derechos e intereses, y cuya pretensión es que la institución intervenga para su tutela.

un 48% provienen de la oficina regional de Pérez Zeledón; para el caso de la provincia de Alajuela, el cantón de San Carlos aporta más del 53% de las solicitudes presentadas. En Guanacaste se mantiene el mismo fenómeno, ya que Liberia aporta cerca del 56% de todas las denuncias recibidas en esa provincia, comportamiento que se repite para Puntarenas como provincia, donde el cantón central aporta el 50% de toda la demanda recibida durante el 2011.

Este comportamiento evidencia el peso específico que poseen los cantones donde se encuentran ubicadas las oficinas de la Defensoría de los Habitantes, ya que, si se analiza la estructura de la demanda por distribución geográfica, los cantones donde se encuentran estas oficinas representan el 48% del total de SI recibidas a nivel nacional.

Gráfico No. 1

SOLICITUDES DE INTERVENCIÓN POR SEDE 2011



Fuente: Sistema de Gestión Documental DHR y Estadísticas Manuales de Áreas de

Lo anterior mantiene consistencia con los datos que arroja el Gráfico No. 1, el cual muestra la recepción de SI por oficina receptora.

Tal y como se ha establecido en anteriores informes anuales, la Defensoría ha abierto una serie de Oficinas Regionales (OR), las que, mediante diversas acciones de intervención, prestan atención a centros poblacionales que se encuentran fuera del Gran Área Metropolitana, procurando, a través de estas intervenciones, extender el campo de incidencia institucional a aquellas personas, que por motivos de distancia, no pueden acceder a la defensa efectiva de sus derechos desde la sede central. De tal forma, con la creación de las OR se busca no solo solventar este problema, sino también atender en el menor tiempo posible la vulneración de derechos de habitantes que se encuentran ubicados en las zonas rurales del país.

Como se mencionó, de las 19610 solicitudes de intervención recibidas en la Defensoría a nivel nacional, las Oficinas Regionales recibieron, en su conjunto, el 56,5% durante el año 2011. El gráfico N° 1 permite observar la distribución por oficina receptora.

La sede central recibió un 43,5% de SI, seguida de la Oficina Regional (OR) de Pérez Zeledón con un 15,1% y de OR de Liberia con un 13,9%. Una revisión integrada del comportamiento de las OR, muestra que las oficinas ubicadas en Pérez Zeledón y Liberia representan el 51,2% del total de SI recibidas en las distintas Oficinas Regionales, dato que se incrementa al 73% si se incorpora la OR ubicada en San Carlos. En contraposición, las OR que presentan menos demanda de servicios son Limón y Ciudad Neily, que en conjunto suman solo un 6,4% del total recibido en el año.

a.2. Perfil de las SI recibidas por género, grupo étnico, formas de recepción y estrategias de atención.

En cuanto a la temática de las SI atendidas, un 85% (16620) se vincularon con la gestión, prestación y funcionamiento de los diferentes servicios que brindan las entidades que se encuentran ubicadas dentro del sector público, mientras que un 15% (2990) de ellas se relacionaron con asuntos vinculados al sector privado.

Si la composición se realiza por género un 50% de las solicitudes de intervención planteadas fueron realizadas por mujeres, un 40% por hombres y el restante 10% no fue clasificado por género. De acuerdo con las estadísticas institucionales, no existe un comportamiento significativamente diferenciado por género, en la población que accede a los servicios de la institución.

Si se realiza un análisis por grupo étnico, las personas que demandan mayoritariamente los servicios de la Defensoría se ubican en edades entre los 35-54 años, con 22% del total registradas, seguidos por el grupo ubicado entre los 25-34 años con un 18% y mayores de 65 años con un 16%. Las denuncias presentadas por personas con edades menores a 18 años representaron menos del 3% del total.

Tal y como se estableció las Solicitudes de Intervención (SI) se refieren a "...queja, reclamo o denuncia que es presentada a la Defensoría personalmente, por carta, fax, teléfono o correo electrónico". El Cuadro No. 1 muestra que del 100% de las SI presentadas ante la Defensoría de los Habitantes, un 55% fueron realizadas de manera personal y un 24% vía telefónica; la suma de ambas formas muestra que alrededor de un 80% de las personas que sintieron vulnerados sus derechos contactaron de forma directa a la Defensoría, ya sea acudiendo a sus instalaciones o por la vía telefónica.

Este alto porcentaje en esas dos formas de recepción, evidencia la importancia de un contacto más cercano con las personas que solicitan el servicio. Las SI presentadas por internet y vía carta mantienen el mismo nivel de demanda que el mostrado en el 2010.

Cuadro No. 1

SOLICITUDES DE INTERVENCIÓN POR FORMA DE RECEPCIÓN 2011

FORMA DE RECEPCIÓN	No. SI	%
Personal	10.727	55%
Teléfono	4740	24%
Sin datos	1830	9%
Internet	857	4%
Carta	835	4%
Giras	380	2%
Fax	241	1%
TOTAL	19.610	100%

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

Toda Solicitud de Intervención que es presentada ante la Defensoría de los Habitantes es recibida, registrada y valorada: y en éste proceso se establece la estrategia de defensa acorde con la particularidad del derecho vulnerado y el hecho violatorio específico denunciado. La manera en como la institución clasifica cada una de las estrategias se denominan Formas de Intervención² (FI), cada una de ellas están en función de la urgencia, oportunidad y complejidad del asunto en cuestión.

El Cuadro No. 2 muestra las diferentes Formas de Intervención (FI) utilizadas durante el 2011, del mismo se desprende que la estrategia de defensa denominada **Asesoría y Orientación al Habitante³ (OAH)** representa 62% del total de FI que realiza la institución durante ese año. Esta estrategia permite brindar claras orientaciones al o la habitante bajo situaciones donde la vulneración del derecho reclamado aún no ha sido puesta en conocimiento de la entidad denunciada, o donde los hechos violatorios no son producto de actuaciones u omisiones de instituciones del sector público, entre otros aspectos.

Cuando una Solicitud es por una vulneración de un derecho, se admite para su atención; la que puede ser mediante **Gestiones Sumarias de Defensa⁴ (GSD)** o mediante **Investigaciones por Denuncia**. Ambas estrategias de defensa en conjunto representan un 32% de las Formas de Intervención que lleva a cabo la Defensoría. Si

2 Estrategias de defensa que utiliza la Defensoría de los Habitantes para proteger los derechos e intereses de las y los habitantes que surgen de una Solicitud de Intervención derivada de una petición, o de una Intervención de Oficio iniciada por mandato de ley o por interés de la Institución en determinado.

3 En aquellos casos en el que la Solicitud de Intervención del/la habitante no cumpla con los requisitos legales de admisibilidad establecidos el o la profesional de la Defensoría deberá asesorarle sobre las vías legales idóneas para resolver su pretensión. Si resultare indispensable una gestión previa ante la institución pública denunciada, se orientará al o la habitante sobre el trámite administrativo a seguir, de previo a la admisión de la solicitud.

4 Intervenciones de defensa informales, rápidas y breves que se realizan ante las diferentes instituciones del Sector Público para que se tomen medidas oportunas, conducentes a atender la situación denunciada. Por ejemplo: llamadas telefónicas, correos electrónicos, visitas, inspecciones o reuniones no programadas.

a ambas estrategias de defensa se le agrega la de **Atenciones Inmediatas**⁵ se obtiene que del 100% de las SI un 35% de ellas requiere una intervención más profunda que permita identificar las omisiones y acciones de la administración que violentan los derechos denunciados. Si se agrupan las estrategias de defensa institucional, denominadas Orientación y Asesoría al Habitante, Gestiones Sumarias de Defensa y Atención Inmediata, se evidencia que del total de SI planteadas en el 2011, un 81% de ellas fueron atendidas y resueltas en plazos inferiores a los seis meses, situación que evidencia altos niveles de eficiencia y eficacia en la atención oportuna de las SI que se atienden.

Cuadro No. 2

SOLICITUDES DE INTERVENCIÓN POR ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN 2011		
FORMA DE RECEPCIÓN	No. SI	%
Orientación y Asesoría al Habitante	12.224	62%
Gestión Sumaria de Defensa	3115	16%
Investigación de Denuncia	3207	16%
Atención Inmediata	526	3%
Hostigamiento Sexual	301	2%
Omisión de Respuesta	118	1%
Otras Formas de Intervención	52	0%
Investigación de Oficio	43	0%
Mediación	24	0%
TOTAL	19.610	100%

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

Dentro del conjunto de las Formas de Intervención llevadas a cabo por la Defensoría existe una de ellas que es realizada por mandato de la Ley N° 7476, Ley Contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia, la cual según lo establece el artículo 7, ante la denuncia de un hecho de hostigamiento sexual, existe obligatoriedad, una vez recibida la denuncia de informar a la Defensoría de los Habitantes de la presentación de la misma, con el objeto de que tenga conocimiento formal de esta, acceso al expediente e intervención facultativa en el procedimiento, para efectos de que pueda ejercer la función asesora y contralora de legalidad. En esa línea de ideas, llama la atención que las Solicitudes de Intervención vinculadas al tema de Hostigamiento Sexual, si bien representa solo un 2% del universo de las solicitudes presentadas, pone en evidencia un importante problema de cara las dificultades que afrontan las mujeres en las relaciones a nivel laboral y de la docencia en el sector

⁵ Forma de Intervención que procede ante una situación de riesgo, daño inminente o actual, que procura evitar efectos irreversibles a los derechos e intereses legítimos de las personas

público, evidenciándose la vulnerabilidad de éstas en los centro de trabajo o estudio. Y todo esto nos habla de una discriminación estructural que afecta la vida de las mujeres.

a.3. Derechos específicos más denunciados: una desagregación por componentes.

Al ampliar la radiografía de la composición del total de Solicitudes de Intervención realizadas en el 2011 por tipo de derecho vulnerado, se observa, a partir del Cuadro No. 3, que los siguientes Derechos específicos aparecen como los más denunciados:

- Eficiencia en la Prestación de los Servicios Públicos.
- Salud.
- Seguridad Social.
- Ambientes.
- Educación.

Estos cinco derechos representan el 76% de las Solicitudes y valga recordar que estos derechos específicos se ubican dentro de la categoría de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC).

Del Cuadro No. 3 es importante destacar lo siguiente: El derecho específico más vulnerado continúa siendo la eficiencia en la prestación de los servicios públicos, lo que evidencia un debilitamiento en el accionar de la administración, contrario a lo que disponen los principios del buen gobierno.

Es importante aclarar que la violación al derecho a la Salud, se da tanto por problemas en la gestión de la CCSS, como por la debilidad en la prestación de este servicio por parte del Ministerio de Justicia, específicamente en la atención de la población privada de libertad a cargo de la Dirección General de Adaptación Social.

El tercer derecho más vulnerado a las personas, se origina por deficiencias en la Seguridad Social, donde durante este año se puso de manifiesto el serio problema de gestión en el trámite y resolución de pensiones del régimen no contributivo. Sobre este serio problema más adelante se detallarán los resultados de una investigación de oficio realizada al respecto.

Lo anterior pone en evidencian –tal y como lo hemos dicho en otros informes institucionales- un problema estructural del funcionamiento del Estado costarricense que se pueden resumir en:

- deficiente gestión en la prestación de los servicios,
- fuertes problemas financieros que no permiten una atención oportuna y eficaz,
y

- una mayor violación de los derechos de las poblaciones más vulnerables del país, con lo que se agudiza la exclusión y se profundiza la inequidad de estas personas.

Cuadro No. 3

SOLICITUDES DE INTERVENCIÓN POR DERECHO ESPECÍFICO 2011

DERECHO ESPECÍFICO	2011	%
EFICIENCIA PRESTACIÓN SERVICIOS PÚBLICOS	4350	22%
A LA SALUD	2380	12%
A LA SEGURIDAD SOCIAL	1414	7%
A UN AMBIENTE SANO	759	4%
A LA EDUCACIÓN	763	4%
A LA INTEGRIDAD PERSONAL	663	3%
DE PETICION Y PRONTA RESPUESTA	451	2%
AL TRABAJO Y ESTABILIDAD EN EL EMPLEO	426	2%
A LA DOCUMENTACIÓN PERSONAL	322	2%
A LA JUSTICIA	248	1%
AL DEBIDO PROCESO	244	1%
A LA PROTECCIÓN ESPECIAL	188	1%
A VIVIENDA DIGNA	163	1%
A LA CONSTITUCIÓN Y PROTECCIÓN DE LA FAMILIA	174	1%
A LA PROPIEDAD	94	0%
A LA SEGURIDAD CIUDADANA	69	0%
OTROS DERECHOS	6902	35%
TOTAL	19610	

Fuente: Sistema de Gestión Documental DHR

Nota: El cuadro indica los derechos específicos más denunciados, lo que se encuentran bajo la categoría de " OTROS DERECHOS" individualmente no representan más de un 1%.

Como se ha mencionado, la Defensoría recibió durante el 2011 un total 19610 Solicitudes de Intervención, las que se han desagregado en torno a su estructura por perfil social, composición geográfica, derecho vulnerado y entidad denunciada, en aras de permitir una valoración general de cómo se ha comportado la demanda de servicios durante este año, a continuación se muestra los datos más relevantes relacionados con la Forma de Intervención de Investigaciones (ya sea por denuncia o de oficio) que inició la Defensoría de los Habitantes durante el año sujeto de análisis.

b. Principales hallazgos de las investigaciones abiertas durante el 2011.

b.1. Una radiografía de la evolución de las investigaciones para el período 2001-2011

Durante el 2011 se abrieron 3305 nuevas investigaciones la mayor cifra en la historia de la Defensoría. El Cuadro No. 4 muestra la evolución de este dato para el período 2001-2011, período en el cual se abrieron 24343 investigaciones, lo cual, significa un promedio anual de 2213. Si se compara este dato con respecto al mostrado en el 2011, se evidencia una tasa de crecimiento cercana al 50% respecto al promedio del período de referencia (2001-2011). Entre el año 2010 y 2011 las investigaciones nuevas crecieron un 7.8%.

Cuadro No. 4

SOLICITUDES DE INTERVENCIÓN: INVESTIGACIONES ABIERTAS
2001-2011

ÁREA	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Mujer	144	219	315	282	280	258	163	295	267	426	487
Protección Especial	246	301	320	536	781	728	813	930	489	660	959
Calidad de Vida	379	506	483	343	431	344	394	456	356	536	507
Control Gestión Administrativa	400	652	679	545	650	539	481	584	386	736	621
Asuntos Económicos	45	44	93	59	45	42	45	81	59	68	39
Niñez y Adolescencia	81	92	153	100	115	117	160	175	280	393	425
Asuntos Laborales	0	0	0	0	0	0	0	0	211	247	267
TOTAL	1295	1814	2043	1865	2302	2028	2056	2521	2048	3066	3305

Fuente: Sistema de Gestión Documental DHR y Estadísticas Manuales de Áreas de Defensa

Este incremento de las investigaciones durante el 2010-2011 muestra por un lado, una fuerte demanda de la estrategia de defensa denominada Investigación y que se vinculan con derechos vulnerados que requieren de análisis más complejos profundos y estructurales.

En el mismo sentido, el Gráfico No. 2 muestra, de mejor manera, la evolución de las investigaciones nuevas abiertas por año; para profundizar en el análisis de su comportamiento se desagrega el período en sub-períodos de análisis.

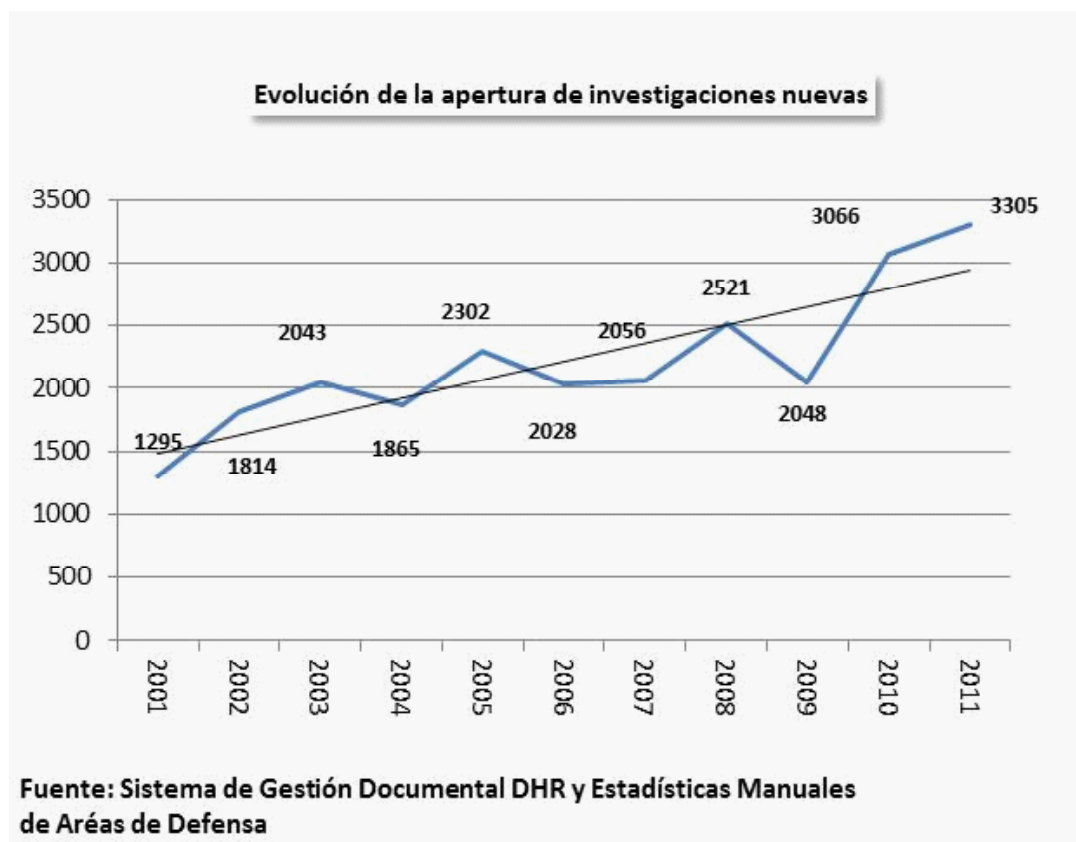
a. El primer sub-período, se ubica entre los años 2001-2005, y muestra una tendencia creciente con dos picos de crecimiento y un año con decrecimiento con respecto al anterior. Este primer sub-período muestra que en el 2001 se abrieron 1295 investigaciones, con un incremento de alrededor de un 78%, al finalizar el sub período.

b. El segundo sub-período, va del 2006 al 2009 muestra, con excepción del 2008, un comportamiento estable donde en promedio las nuevas SI abiertas por año

rondaban las 2000, lo que generó una cierta estabilidad hacia la demanda institucional durante este período.

c. El último sub-período, que va del 2010 al 2011 muestra un importante incremento de apertura de nuevas investigaciones en relación con los dos períodos precedentes.

Gráfico No. 2



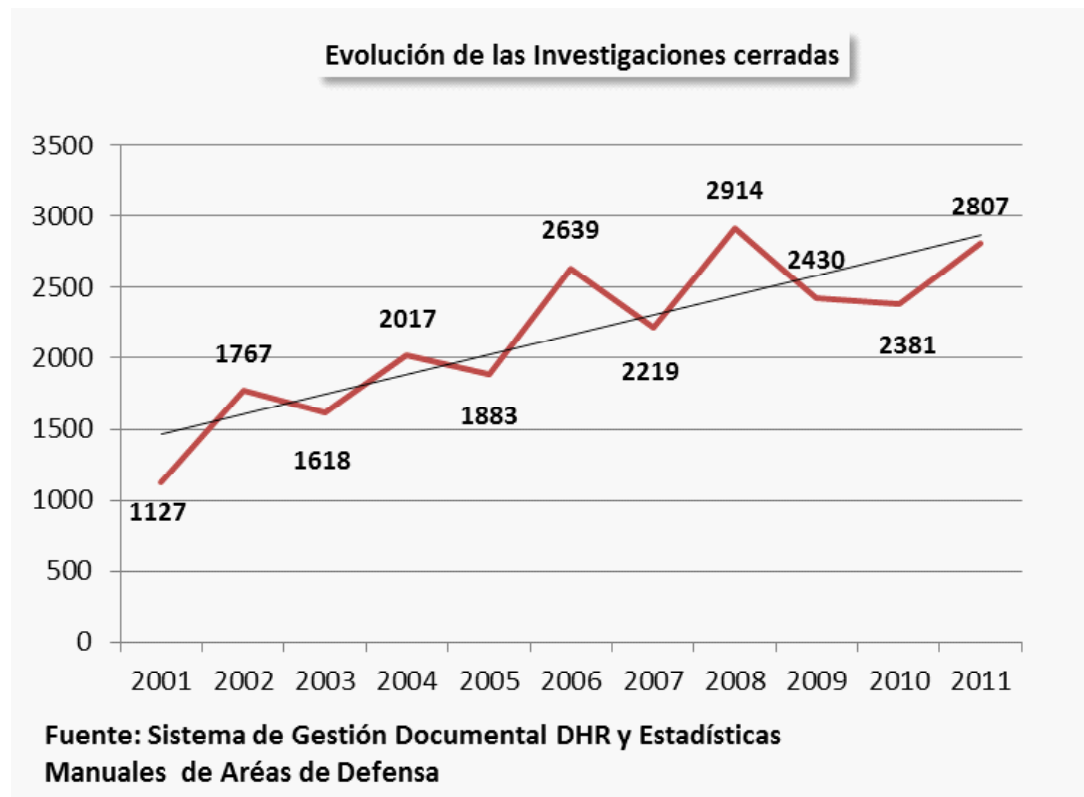
En términos generales, el crecimiento de la demanda, reflejada en un aumento de las investigaciones nuevas, influye en la capacidad de respuesta institucional, ya que este incremento no se ha visto acompañado de mayores recursos humanos ni financieros, tal y como debería ser en un escenario bajo estas condiciones. No solo se proyecta mayores investigaciones, sino que cada vez éstas son más complejas y de temas de mayor impacto estructural y por ende, con mayores grados de afectación en la ejecución de las políticas públicas, tal y como se ha puesto de manifiesto en los dos anteriores Informes Anuales presentados por la Sra. Defensora de los Habitantes ante los y las señoras diputadas.

Como se observa, en términos generales y a nivel de tendencia, tal y como se ilustra en el Gráfico No. 3, esta es creciente, lo que, independientemente del comportamiento puntual de un año en particular, para el conjunto de datos analizados (2001-2011),

la Defensoría de los Habitantes, a pesar del crecimiento en la demanda de sus servicios, ha mostrado tasas de cierre de investigaciones crecientes a través de los años teniendo en cuenta dos factores que le imposibilitan mejorar este comportamiento:

- restricción de recursos (tecnológicos, financieros y humanos) y,
- una demanda que ha venido creciendo de forma sostenida desde el año 2007 (14397 SI), a un nivel cercano a los 20000 durante el 2010-2011 y como ya se ha anotado, con mayores grados de complejidad.

Gráfico No. 3



b.2. "Donde chima el zapato": los derechos y hechos violatorios más vulnerados con mayores investigaciones abiertas por dirección de defensa.

Sobre la composición de las investigaciones abiertas (ID) durante el 2011, el Cuadro No. 5 muestra la estructura por tipo de derecho específico vulnerado. Al igual que cuando se analizó la composición de las Solicitudes de Intervención el comportamiento se repite en el análisis de las investigaciones abiertas.

Cuadro No. 5

INVESTIGACIONES ABIERTAS POR DERECHO ESPECÍFICO 2011

DERECHO ESPECÍFICO	INV. ABIERTAS	%
EFICIENCIA PRESTACION SERVICIOS PÚBLICOS	635	19%
DERECHO A LA SALUD	539	16%
DERECHO A LA INTEGRIDAD PERSONAL	530	16%
DERECHO A LA EDUCACION	329	10%
DERECHO A UN AMBIENTE SANO	311	9%
DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL	191	6%
DERECHO AL DEBIDO PROCESO	174	5%
DERECHO A LA DOCUMENTACION PERSONAL	172	5%
DERECHO AL TRABAJO Y ESTABILIDAD EN EL EMPLEO	170	5%
DERECHO A LA PROTECCION ESPECIAL	93	3%
OTROS DERECHOS	161	5%
TOTAL	3305	100%

Fuente: Sistema de Gestión Documental DHR

En relación con las las Investigaciones por Denuncias abiertas en el 2011, por Direcciones de Defensa⁶ se evidenciarán los hechos violatorios más denunciados, de cada una de ellas.

Una revisión por cada una de las direcciones de defensa, tal y como lo muestra el Cuadro No. 6, evidencia que los 21 hechos violatorios registrados representan el 56% del total de solicitudes de intervención durante el 2011.

Un análisis aparte merece la Dirección de Asuntos Económicos, ya que del 100% de las investigaciones abiertas durante el 2011 y revisando su composición, un 68% se encuentran agrupadas dentro de una categoría que para efectos de análisis se está denominando "Quejas o irregularidades en la prestación del servicio de transporte público", las cuales, evidencian las diferentes inconformidades que se presentan en la prestación de este servicio y los problemas con la calidad y continuidad de acuerdo con las necesidades de las personas usuarias.

El Cuadro No. 7 muestra el comportamiento de los principales hechos violatorios, lo cual, permite visualizar de mejor manera su composición. En esta línea, se destaca como el hecho violatorio más denunciado "Denegación, deficiencia o mal trato en la prestación del servicio de salud", atendido por cuatro diferentes direcciones⁷, repre-

6 Unidades técnicas con las que cuenta la Defensoría de los Habitantes para que realicen las investigaciones sobre derechos vulnerados y que se encuentran organizadas dentro de la estructura organizacional por líneas temáticas de intervención agrupadas según categorías de derechos.

7 Protección Especial, que atiende el tema en la población privada de libertad fundamentalmente, Defensoría de la Mujer que vela para el caso de las mujeres incluidas las privadas de libertad, Niñez y Adolescencia fundamentalmente concentrada en el Hospital Nacional de Niños y Calidad de Vida que lleva el análisis a nivel global del tema y que

sentó el 13,2% (453 investigaciones) del total de investigaciones abiertas y clasificadas de acuerdo con el hecho violatorio vulnerado durante el 2011.

Cuadro No. 6

CUADRO N° 6
SOLICITUDES DE INTERVENCIÓN POR DIRECCIÓN DE DEFENSA Y HECHO VIOLATORIO
2011

Dirección de Defensa	Hecho Violatorio	Cantidad
Protección Especial	Denegación, deficiencia o mal trato en la prestación del servicio de salud.	246
	Medidas administrativas arbitrarias por parte de autoridades penitenciarias	128
	Negación, retardo injustificado en la expedición o destrucción de documentación personal	89
	Sub total	463
Control de Gestión Administrativa	Dilación o negativa injustificada en trámites administrativos	269
	No ejercicio del deber de fiscalización por parte de las Municipalidades	81
	Incumplimiento Administración en el mejoramiento de la red vial cantonal o nacional	39
	Sub total	389
Defensoría de la Mujer	Hostigamiento sexual o abuso en el sector público	311
	Denegación, deficiencia o mal trato en la prestación del servicio de salud.	57
	Ausencia o negligencia de autoridad pública en el auxilio o atención a mujeres en gestiones de apremio corporal	20
	Sub total	388
Calidad de Vida	Denegación, deficiencia o mal trato en la prestación del servicio de salud.	129
	Contaminación atmosférica por sonido	55
	Problemas en la prestación del servicio de agua potable	42
	Sub total	226
Niñez y Adolescencia	Afectaciones a la permanencia en el sistema educativo de personas menores de 18 años	141
	Afectación de la calidad de la educación e igualdad de oportunidades para personas menores de 18 años	55
	Acción u omisión estatal en la defensa y protección de las personas menores de 18 años en riesgo social	30
	Sub total	226
Asuntos Laborales	Despidos ilegales o violaciones a normas laborales en el sector público	49
	Atraso o disconformidad en el pago de pensiones	42
	Discriminación en el ingreso, permanencia, trato, o remuneración en el empleo	40
	Sub total	131
Asuntos Económicos	Insuficiencia de las actuales condiciones del servicio de transporte público modalidad buses	9
	Incumplimiento en la presupuestación y giro de recursos específicos asignados por ley	7
	Deficiencias en sistemas regulatorios que inciden en los derechos de usuarios y consumidores	6
	Sub total	22
Sub total General		1845
Total Investigaciones Abiertas por Hechos Violatorios		3305

Fuente: Sistema de Gestión Documental DHR

Esta particularidad evidencia, que el sistema de salud⁸ como un todo, no está satisfaciendo de forma oportuna las necesidades de las personas que acuden a solicitarlo, situación que se constatará tanto en el informe especial sobre la Caja Costarricense del Seguro Social del presente Informe Anual, como en los abordajes que sobre el tema realiza cada una de las direcciones de defensa implicadas dentro de este hecho violatorio.⁹ Tal y como se mencionó, un peso importante en el tema de la prestación

realiza abordajes desde una perspectiva integral en este derecho.

⁸ Tomar en cuenta lo señalado en el pie de página 7 con respecto al impacto de los privados y privados de libertad dentro de este hecho violatorio.

⁹ Aunque estadísticamente los casos sobre salud que tramita la Dirección de Niñez y Adolescencia no se evidencian por no tener una cantidad significativa, en esta Dirección se tramitan todos aquellos casos relacionados con la atención médica de las personas menores de edad, no sólo en el Hospital de Niños, sino que también se vela por la atención médica en todos los hospitales del país, dado que en la mayoría de especialidades el Hospital de Niños atiende hasta los 12 años y luego las personas menores de edad son referidas a los hospitales centrales o regionales. Como se verá en el acápite correspondiente, la Dirección de Niñez y Adolescencia reseña la investigación

de servicios de salud está dado por la incapacidad de satisfacción de la población privada de libertad, responsabilidad que recae sobre el Ministerio de Justicia.

Cuadro No. 7

HECHOS VIOLATORIOS CON CINCUENTA O MÁS INVESTIGACIONES ABIERTAS 2011

HECHO VIOLATORIO	CANTIDAD	%
Denegación, deficiencia o mal trato en la prestación del servicio de salud.	453	13,7%
Hostigamiento sexual o abuso en el sector público	311	9,4%
Dilación o negativa injustificada en trámites administrativos	270	8,2%
Afectaciones a la permanencia en el sistema educativo de personas menores de 18 años	142	4,3%
Medidas administrativas arbitrarias por parte de autoridades penitenciarias	128	3,9%
Negación, retardo injustificado en la expedición o destrucción de documentación personal	94	2,8%
Tortura, tratos inhumanos o degradantes en instituciones penitenciarias	90	2,7%
Restringir o impedir el acceso a la seguridad social	84	2,5%
No ejercicio del deber de fiscalización por parte de las Municipalidades	81	2,5%
Acciones u omisiones de los centros penitenciarios que atenten contra la reunificación familiar	61	1,8%
Trámites irregulares en la expedición de documentos personales a extranjeros	56	1,7%
Contaminación atmosférica por sonido	55	1,7%
Afectación de la calidad de la educación e igualdad de oportunidades para personas menores de 18 años	55	1,7%
Otros Hechos Violatorios	1425	43,1%
TOTAL	3305	100,0%

Fuente: Sistema de Gestión Documental DHR

El segundo Hecho Violatorio más denunciado se vincula a "Hostigamiento sexual o abuso en el sector público", este resultado mantiene consistencia con lo expresado en análisis realizados párrafos atrás sobre el tema, donde se pone de manifiesto que, si se vincula con los datos de investigaciones abiertas por la Dirección de la Defensoría de la Mujer, esta estrategia de intervención representó el 72% de investigaciones abiertas durante el 2011, tendencia que se mantiene desde el 2009. A nivel global este hecho violatorio representa el 10% del total de las Formas de Intervención desarrolladas por las diferentes direcciones de defensa de la Defensoría de los Habitantes.

c. Hallazgos más relevantes a partir de los datos

En términos generales, los datos presentados permiten establecer una serie de hechos importantes a partir de la revisión y análisis de los mismos:

A nivel de Solicitudes de Intervención, la Defensoría de los Habitantes ha mantenido una demanda que oscila alrededor de 20000 asuntos atendidos en el campo de la defensa durante el período 2009-2011.

sobre cardiopatías congénitas en el Hospital de Niñez.

Del 100% de las SI atendidas durante el 2011, un 78% son evacuadas en un plazo menor de seis meses.

Las Oficinas Regionales reciben el 56,5% del total de SI, comportamiento que es consistente con el mostrado en los últimos cuatro años, resolviendo la mayoría de ellas mediante Orientación y Asesoría al Habitante y en menor medida con Gestiones Sumarias de Defensa.

Un análisis de la composición geográfica de la demanda muestra que siete cantones concentran el 48% de las Solicitudes de Intervención, los cuales responden a cabeceras de provincia o donde se localizan las oficinas de la Defensoría, lo que evidencia la dificultad de acceso de las personas, de acuerdo a la ubicación geográfica, lo que representa un reto para la Defensoría de desarrollar nuevas formas de intervención para ampliar la cobertura.

El derecho específico más vulnerado es Eficiencia en la Prestación de los Servicios, esto se mantiene tanto para las Solicitudes de Intervención como en las Investigaciones que se abrieron durante el año de análisis.

La apertura de Investigaciones nuevas muestra un comportamiento superior a la tendencia, la cual es creciente para el período 2001-2011, siendo el 2011 el nivel más alto de apertura en toda la historia de la Defensoría.

Existen restricciones presupuestarias que inciden en la consecución de nuevos recursos humanos, tecnológicos y financieros que dificulta un balance entre el nivel de cierre de las investigaciones y la apertura de las investigaciones. Para el 2011 el nivel de cierre es igual al comportamiento de la tendencia de los últimos once años, y el nivel de acumulación de investigaciones con más de un año de abiertas se mantiene dentro de los niveles establecidos dentro de la planificación institucional.

El hecho violatorio más denunciado cuando se trata de estrategias de defensa vinculadas a procesos de trabajo de las direcciones de defensa es el vinculado a "Denegación, deficiencia o mal trato en la prestación del servicio de salud, el cual no sólo está vinculado al servicios prestado por la CCSS, hospitales, EBAIS, etc, sino que también incorpora las demandas de servicios de la población privada de libertad.

d. Cobertura institucional en actividades de educación en Derechos Humanos de la institución

Como bien se indica en el presente informe, la institución ha desarrollado diversas modalidades para atender las solicitudes de defensa y de los derechos de la población que habita el territorio nacional, donde en la entran en juego una gran cantidad de factores. De igual manera la Defensoría en el cumplimiento de las responsabilidades de promoción, divulgación y educación en derechos humanos, ha diseñado instrumentos y metodologías de intervención que responden tanto a los ejes temáticos a tratar, como a las características de la población atendida. Esta tarea es desarrollada no solo por Dirección de Promoción y Divulgación de Derechos, sino que se cuenta con la participación activa de las direcciones de defensa. La institución además de responder a la programación en este campo, atiende una gran cantidad de invitaciones para dictar conferencias, charlas, talleres, participar en seminarios, simposios, en coordinación con universidades, instituciones educativas, organizaciones no gubernamentales e instituciones públicas, en todas las regiones del país.

La cobertura alcanzada en la actividad educativa es de aproximadamente 8000 personas en más 280 distintas actividades en sus diversas modalidades, y en todo el territorio nacional. Se definen prioridades alrededor de los dos siguientes grandes grupos:

1. Programa de información y capacitación a funcionarios y funcionarias públicas, dirigido a desarrollar y fortalecer capacidades, destrezas y compromisos para incorporar el enfoque de derechos humanos en la gestión pública.
2. Programa de atención dirigido a la sociedad civil enfatizando en derechos y responsabilidades ciudadanas frente a la acción u omisión del Estado. Especial atención se brinda a los grupos o sectores de población históricamente vulnerabilizados o en desventaja socioeconómica, cultural o política.

A continuación se presenta un resumen de las principales actividades de capacitación en talleres y seminarios, así como también se resumen las actividades divulgativas y otras como charlas y conferencias, realizadas durante el período.

Cuadro No. 8

Actividad de capacitación por tema, número de participantes, por región y dirección ejecutora.

2011

Temas de la Actividad	# Act.	Particip.	Región					Dirección
			Atlánt.	Centr.	Brunca	Pac. Ctral	Chor.	
Totales	256	5535	129	307	18	5	22	
Juventud, arte y ciudadanía	29	957	6	22				DPDD
Derecho administrativo, procedimientos	1	24		8			1	DPDD
Derechos de las mujeres/ migrantes, políticas Públicas, hostigamiento sexual	21	408	2	9			10	20 DPDD 1 DR
Derechos humanos y acceso a la justicia,(niñez y adolescencia, población en general)	9	215	2	7				5 DNA/4 DPDD
Derechos humanos y desarrollo sostenible	3	105	2	1				DPDD/DR
Derechos Humanos y discapacidad	3	97		3				DPDD/UCR
Derechos humanos y Justicia Penal Juvenil	21	250		21				3 DNA/UNA 18 DPDD/PJ
Derechos humanos y multiculturalidad	3	60	3					DPDD
Derechos humanos y participación ciudadana (comités de niñez, funcionarios públicos)	9	191			1		2	1 DR 2 DPDD 6 DNA

Derechos humanos y salud/niñez	2	45		2				DNA
Derechos de los pueblos indígenas	12	399						2 PE/OIT/IIDH 10 DPDD
Derechos laborales, moobing y Proc. Disciplinarios	4	115		4				3 DAL 1 DPDD/DAL
Derechos Niñez y Adolescencia	5	88		4	1			1 DR 4 DNA
Educación y derechos humanos	2	56		1		1		1 DR 1 DPDD
Participación ciudadana	3	64		3				DPDD
Acompañamientos, intervención de capacitación y acción	18	453	100	153				DPDD
Charlas, Ferias y otros similares	111	2008	14	69	16	4	9	13 DPE 5 DNA 21 DM 31 OR 46 DPDD

Fuente: Informes de Direcciones: DPDD (Dirección de Promoción y Divulgación de Derechos), DNA (Dirección de Niñez y Adolescencia), DPE (Dirección de Protección Especial), DAL (Dirección de Asuntos Laborales), DM (Defensoría de la Mujer), DR (Dirección Regional con sus Sedes en Chorotega, Atlántico, dos en la Región Sur del país y Pacífico Central).

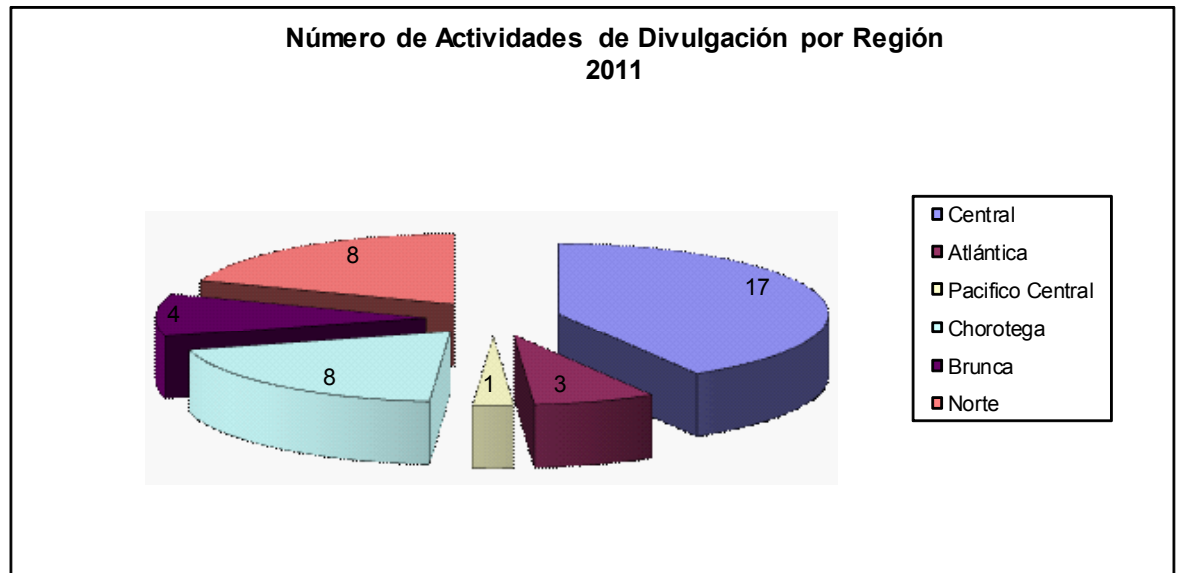
Cuadro No. 9

Actividades divulgativas por tema, número de participantes por región y dirección ejecutora.

2011

Tema	# Act.	# Part.	Cent.	Atl.	Pac. Cent.	Chor.	Brunca	Norte	DPDD	DR	NA
Derechos Indígenas	4	27	2				2		4		
Derechos de las Mujeres	3	300	1						1		
Derechos de las Personas Migrantes	1							1		1	
Derechos Humanos	3	525	3						3		
Derechos Humanos y Desarrollo Sostenible	3	108		3					3		
Derechos Humanos y Discapacidad	1	200	1						1		
Derechos Humanos y Salud	3	0			1			2		3	
Derechos Laborales	2	300				2			1	1	
Participación Ciudadana	3	275	2				1		2	1	
Derechos Humanos y Participación Ciudadana	16	337	4			6	1	5	8	7	1
Reconocimiento Aportes al Mejoramiento de la Calidad de Vida	4	346	4						4		
Total	43	2418	17	3	1	8	4	8	27	13	1

Gráfico No. 4



Además se participa en comisiones, foros y espacios de reflexión y deliberación para atender derechos humanos de grupos específicos, tales como el Foro Permanente de seguimiento al cumplimiento del Código Niñez y la Adolescencia.

Cuadro No. 10

Mes	Tema de fondo	Grupo meta	Número de Participantes
jun-11	Acuerdo 05	Funcionarios y funcionarias Públicas y ONGS	11
	Plan Nacional Estratégico de Salud para Adolescentes		
	Lectura Misión y Visión del Foro CNA		
jul-11	Programa Penal Juvenil.	Funcionarios y funcionarias Públicas y ONGS	15
sep-11	"Interculturalidad"	Funcionarios y funcionarias Públicas y ONGS	10

nov-11	Plan Nacional de Convivencia Ministerio de Educación Pública	Funcionarias y funcionarios Públicos y ONGS	20
dic-11	Revisión de acuerdos Pendientes: Visitas a comunidades, comisiones de trabajo, análisis de indicadores, revisión del formato de informe anual del CNA, participación de adolescentes en el Foro CNA, plan de trabajo 2012	Funcionarias y funcionarios Públicos y ONGS	20
feb-12	Investigación para analizar y determinar los motivos que median en el porcentaje de mortalidad por cirugías cardíacas y mortalidad quirúrgica de niños y niñas con diagnóstico y cirugía cardíaca (a corazón abierto o a corazón cerrado) en el 2009-2010, producto de una afectación por cardiopatía congénita en el Hospital Nacional de Niños	Funcionarias y funcionarios Públicos y ONGS	15
mar-12	Protocolos de Coordinación Interinstitucional para la protección de la Persona Menor de edad	Funcionarias y Funcionarios Públicos y ONGS	22

abr-12	- La Participación de los NNA como Principio, Derecho y Proceso.	Funcionarias y Funcionarios Públicos y ONGS	30
	- VII Estado de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia.		
	- La Ontología de ser Niño, a cargo de la Máster Ana Lucía Fonseca (Filosofía, UCR)		



La experiencia acumulada muestra que las personas tienen en la actualidad mayor información sobre los derechos que les son propios, sin embargo, hay un desconocimiento importante del funcionamiento del sector público, que limita las posibilidades individuales de acceso a los bienes y servicios que presta del Estado.

Por otra parte las instituciones públicas no han logrado construir plataformas de información accesibles que facilite el acceso a la información de las personas usuarias y por ello, es que una labor importante de estos y estas profesionales es facilitar información para lograr acceder a los servicios que brindan las instituciones públicas. De igual forma, cuando se requiere, se orienta al o el habitante, para que realice gestiones previas, ante la institución pertinentes, de modo que se facilite obtener información clara sobre los hechos denunciados y que obliguen a la Administración a elaborar una respuesta con un sustento fáctico y legal adecuado, de fácil comprensión para quien lo solicita y que se brinde dentro del plazo legal establecido.

Aspectos como el cuadro fáctico, el fundamento legal y el plazo de respuesta, constituyen los elementos básicos para determinar en primera instancia la Admisibilidad o no de la Solicitud de Intervención, para aquellos casos donde se evidencie la necesidad de realizar un traslado del mismo a una dirección de defensa, para que se proceda a activar el protocolo de intervención diseñado para tales efectos.

En este sentido, es importante destacar la función que realiza la Dirección de Admisibilidad en la instrucción de la solicitud de intervención, que parte de la conformación de un expediente administrativo, que permite a la dirección de Defensa que asume el caso, realizar las gestiones propias de su competencia, actuando con una base clara en la que se encuadran, la pretensión del habitante, los hechos y el fundamento legal.

Una vez claros estos elementos, la resolución final que realice la Defensoría, tendrá sentido y razón de ser para la persona denunciante, la cual ha sido involucrada desde el inicio de la investigación, brindando la información del proceso durante su desarrollo y hasta el final del mismo.

Atención de las Solicitudes de información en la Dirección de Admisibilidad

A la Dirección de Admisibilidad y Atención Inmediata se le suele identificar por su función de registro de las Solicitudes de Información y por emitir la resolución que admite o no las mismas para su estudio y resolución en una dirección de defensa. Esta visión parcial de su labor, suele invisibilizar una de las funciones de mayor peso en esta Dirección, que es la de orientar a las personas sobre las vías oportunas para reclamar sus derechos si lo consideran necesario, conforme al artículo 18 de la Ley de la Defensoría.

En este sentido, es importante reconocer que la Dirección de Admisibilidad se constituye en un complejo centro de registro, información, orientación y referencia, de los y las habitantes, donde corresponde al equipo profesional, evacuar consultas de muy

diversa índole en materia jurídica-administrativa, en todos los campos de acción del Estado y sus instituciones.

Cabe resaltar, que con el paso de los años el posicionamiento que la institución ha logrado con el uso de su magistratura de influencia, ha hecho que las solicitudes de intervención y las pretensiones de las y los habitantes sobre el accionar de esta institución, hayan evolucionado en su complejidad. Esto porque en los primeros años se ubicaban fundamentalmente en el campo de los derechos individuales y actualmente, nos vemos incursionando con mayor frecuencia en la defensa de derechos colectivos y derechos difusos.

“De igual forma, el traslado de competencias del Estado al sector privado de manera desordenada y poco sistemática, junto a la existencia de importantes vacíos normativos, genera un campo de acción cada vez más complejo para las personas, en la satisfacción y defensa de sus enteres y derechos, y plantea un reto para la Defensoría en la ampliación de sus competencias y formas distintas de intervención en el nuevo escenario nacional.”

Defensoría de los Habitantes, 2012

Y es que en el ejercicio de sus funciones la Dirección de Admisibilidad debe brindar información y orientación de calidad, para lo cual la dirección desarrolla un proceso de investigación preliminar, que necesariamente involucra realizar contacto con instituciones del sector público, a efectos de informar, aclarar o bien, solucionar la situación denunciada.

Al respecto, se reitera el apoyo que la Defensoría de los Habitantes recibe de las Contralorías de Servicios, con las cuales se busca mantener una relación fluida, reconociendo que es a estas instancias a las que corresponde permitir y facilitar la comunicación entre

las personas y la entidad prestadora de los servicios.

Durante 2011, las Direcciones de Admisibilidad y la Dirección Regional evacuaron más de 19,000 Solicitudes de Información sin necesidad de trasladar un expediente a una dirección de Defensa. En la gran mayoría de estos casos, se procedió a evacuar la consulta de forma verbal, sea vía telefónica o personal, pero de igual forma se atendieron de forma escrita un aproximado de 3500 solicitudes de información, para lo cual se hizo uso de los siguientes instrumentos:

- 336 Formularios de Orientación al Habitante. Mediante este instrumento, se informa al habitante sobre las acciones a realizar ante la administración, de forma previa a la intervención institucional.
- 188 Formularios de inadmisibilidad. Mecanismo mediante el cual, si bien se informa al habitante que la queja no es competencia de la institución, se le orienta brindándole las herramientas necesarias para la defensa de sus derechos.
- 523 Formularios de traslado de Queja a Contraloría de Servicios. Tienen la función de sistematizar la relación directa de la Defensoría con las Contralorías de Servicio y mediante este procedimiento se le solicita a las y los contralores, rendir un informe al habitante, iniciando a lo interno la investigación correspondiente sobre el estado de la gestión del habitante.

- 447 Formularios por cierre de Consulta. Procedimiento utilizado para informa al habitante de la respuesta obtenida, previa solicitud de criterio emitida por la Defensoría en el caso concreto.
- 75 Formularios de Cierre de Expediente por Omisión de Respuesta. Instrumento mediante el cual se emite un recordatorio a la Administración de que ha transcurrido el plazo legal para dar respuesta a la Solicitud planteada por el habitante ante su despacho.
- 252 Formularios de Traslado a Órgano de Control, mediante el cual se hace del conocimiento de la Administración de la Solicitud de intervención planteada ante la Defensoría, solicitando resolver dentro del plazo legal establecido la solicitud planteada por el o la habitante.

Adicionalmente se respondieron más de 2500 correos electrónicos orientando a las personas en temas de derecho privado.

Solicitudes de información tramitadas mediante atenciones inmediatas

Del total de solicitudes de información atendidas por la Institución, en 526 casos las Direcciones de Admisibilidad y Regionales determinaron por razones de oportunidad, atender de forma inmediata y prioritaria aquellas situaciones en las que se infirió que de no actuarse de con celeridad y urgencia el daño sería irreversible, o dada la inminencia del daño se requiera de la presencia inmediata de la institución.

La mayoría de los casos tramitados por Dirección de Admisibilidad como Atención Inmediata, se refieren al tema de atención médica de las personas privadas de libertad por parte de las y los médicos de los centros de detención. En estos casos, la denuncia común que interponen las personas privadas de libertad, se refiere a que a pesar de realizar una solicitud al custodio para que se le incluya en la lista de atención médica, estos no son trasladados o no son atendidos. También se incluye dentro de la lista de atenciones inmediatas el que no se les hace entrega de los medicamentos, o bien, que estos no son entregados en las cantidades prescritas por las y los profesionales en medicina.

Igualmente durante el período 2011, se incrementa la recepción de denuncias por violación al derecho a la Salud, referidas esta vez a las listas de espera, tanto para cirugía en los diversos servicios, como las listas de espera para obtener citas, tratamientos de control o exámenes médicos. En estos casos, la Dirección de Admisibilidad, solicita con su intervención, a las autoridades juzgar sobre varios elementos que establecen el orden de prioridades como son los plazos de espera, el riesgo vital, el riesgo funcional, y otros parámetros como edad y la intensidad de la sintomatología. En este sentido, hecha la valoración médica por parte de la Dirección del centro hospitalario, esta Dirección ha recibido respuestas positivas para algunos habitantes, quienes han visto resuelta su solicitud.

Como se ha logrado evidenciar, es claro que la intervención de la Dirección de Admisibilidad requiere de profesionales con un amplio conocimiento en las diversas áreas que son competencia de la Defensoría de los Habitantes. Igualmente, es oportuno destacar el papel de la Dirección como Centro de Monitoreo, el cual surge del análisis que se realiza del universo de las denuncias recibidas, y que permite emitir al Despacho “alertas tempranas” sobre diversas temáticas que tanto por su aspecto cualitativo como cuantitativo, o por su impacto en la realidad nacional, resultan de interés para la institución.



Defensoría de la Mujer

La Defensoría de la Mujer atiende los casos de discriminación y violencia contra las mujeres e incorpora al quehacer institucional los principios desarrollados en los instrumentos internacionales de derechos humanos de las mujeres, así como de la jurisprudencia nacional e internacional y pronunciamientos de los órganos de tratado, especialmente lo dispuesto por el Comité para la eliminación de toda forma de discriminación contra las mujeres (CEDAW).

Para ello, realiza un trabajo conjunto con las mujeres, las organizaciones de mujeres, los institutos de la mujer de las universidades públicas, las organizaciones no gubernamentales que trabajan en derechos humanos, funcionarios y funcionarias que en razón de su competencia conocen de la materia de derechos de las mujeres y mantiene una participación activa en la formulación, y dictamen y seguimiento de proyectos de ley relacionados con los derechos de las mujeres, así como incidencia para la formulación de la política pública.

Durante el año anterior, se han recibido denuncias relacionadas con discriminación y violencia en los ámbitos laborales, educativos y de salud. La mayor cantidad de denuncias se encuentra relacionada con hostigamiento sexual en el empleo y la docencia, acceso de las mujeres a los servicios de salud, estado de los derechos de las mujeres privadas de libertad y pensiones alimentarias.

En concreto esta área recibió 498 durante el 2011, de los cuales 62% (308 casos) corresponden a Hostigamiento Sexual. Donde la Institución más denunciada es el MEP con 45% (140 casos), 16 % (48 casos) son de la CCSS y 15% (45 casos) son del Ministerio de Seguridad.

Respecto del pasado informe se dio un crecimiento de solicitudes de intervención un 12%. En Hostigamiento Sexual se dio un crecimiento de un 31% (95 casos) respecto al año pasado. El MEP tuvo un crecimiento de un 59 % (82 casos), y un aumento en las denuncias de la CCSS de un 4% (9 casos), en tanto que el MSP se mantiene con (45 casos). Sobre las otras temáticas, se recibieron 190 denuncias, donde el

57% (109 casos) corresponde a denuncias presentadas por las Privadas de libertad, entre los derechos más denunciados en este sector se encuentra: acceso a la salud, condiciones deficientes de los centros y tratos degradantes.

El presente informe da cuenta de las principales violaciones a los derechos humanos en los ámbitos señalados, además se analiza el tema la violencia contra las mujeres, así como la violación de derechos a las mujeres migrantes, el acoso laboral, la salud sexual y reproductiva y la participación política, así como las posiciones institucionales frente a cada uno de los temas.

Finalmente, se exponen los resultados obtenidos en el marco de un proyecto de cooperación con el Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA), al construir una agenda de pendientes país en los ámbitos de salud, laboral y de violencia, así como los logros obtenidos en el proceso de transversalización de género en la Defensoría.

1. La violencia contra las mujeres

1.1. El derecho a los alimentos no espera

La investigación tramitada bajo el N° de expediente 76.288-2011-SI, se realiza con el aporte de las voces de las mujeres beneficiarias de pensiones alimentarias, de jueces y juezas, magistrados y magistradas, funcionarios y funcionarias policiales y personas que tienen responsabilidades institucionales o sociales en relación con el tema, que se articulan y recogen de procesos que esta Defensoría propició durante todo el período de la investigación, incluyendo un taller con personas magistradas, juezas, contraloras de servicio y funcionarias del Ministerio de Seguridad Pública, INAMU, Academia y sociedad civil, principalmente las mujeres que actúan como demandantes en los casos.

La violencia patrimonial contra las mujeres acreedoras alimentarias, menoscaba o anula el goce del derecho de los alimentos y de los derechos humanos de las mujeres reivindicados en los instrumentos internacionales, lesionado su dignidad y constituyendo una discriminación por razón de sexo de conformidad con el artículo 1º de la Convención de la CEDAW. Por ello, su erradicación resulta un requisito sine qua non para el óptimo desarrollo individual y social las mujeres.

Por tanto, cualquier tolerancia en la perpetración de los ciclos de violencia patrimonial contra las mujeres por parte del Estado costarricense, constituye un incumplimiento a los compromisos internacionales adquiridos en esta materia.

La problemática que se aborda es principalmente referida a la discriminación en el acceso a la justicia, por problemas procedimentales, sobre lo cual se abordaron los siguientes puntos, muchos de los cuales se han iniciado en las propias instituciones, pero aún presentan nudos importantes por resolver.

Necesidad de simplificación de requisitos para la presentación de la demanda y celeridad en trámite por pensión alimentaria en la vía judicial, de forma tal que en la demanda inicial no se le exijan datos y documentos que puedan ser consultados interinstitucionalmente, por lo que debe informarse a las mujeres de este derecho y capacitarse a los jueces y juezas. Asimismo, se recomienda al Poder Judicial dar especial atención a la mora judicial presente en la tramitación de las pretensiones alimentarias.

La audiencia de conciliación en el proceso judicial por pensión alimentaria, se observa como un espacio que ha tenido efectos positivos para la celeridad; sin embargo, podría contribuir en la revictimización de las usuarias acreedoras alimentarias por parte del deudor alimentario y del propio sistema, cuando existan relaciones de poder asimétricas, razón por la que el juez o jueza debe convertirse en garante del acceso a la justicia y velar porque no se revictimice a las mujeres acreedoras alimentarias. Para tal efecto la Defensoría observa positivamente la propuesta del Poder judicial de contar con una bolsa de jueces y juezas especializados en conciliación en materia de pensión alimentario.

Llamar la atención sobre el uso de estereotipos sexistas en materia de pensiones alimentarias por parte algunas personas funcionarias de los despachos judiciales y del personal de la fuerza pública, los cuales, llevados a su práctica judicial impactan de manera negativa el acceso a la justicia de las mujeres, dado que menosprecia la obligación alimentaria, al concebirla como un simple conflicto doméstico y a las personas beneficiarias, particularmente a las mujeres,

por concebirlas como cuidadoras de los hijos e hijas, cuyo trabajo no aporta al sostenimiento integral de ellos, razón por la que la Defensoría recomienda al Poder Judicial y al Ministerio de Seguridad Pública, insistir en la realización de campañas de concientización y sensibilización a nivel institucional dirigidas a las personas funcionarias judiciales, así como personal de Seguridad Pública.

“(...) se debe tener presente que el apremio corporal actúa como un mecanismo de advertencia, constituyéndose en el medio más eficaz de coerción para la ejecución del derecho alimentario.”

Defensoría de los Habitantes, 2012

En relación con la orden de apremio corporal, presenta la limitación de que es entregada a las personas usuarias acreedoras alimentarias 8 días – en promedio - después de ser gestionadas y el traslado de la orden de apremio entre el juzgado emisor y la delegación policial que la ejecutará usualmente implica una dilación que disminuye considerablemente la vida útil de dicha orden o, en el peor de los casos, llega vencida.

El trámite deficiente de las órdenes de apremio corporal por incumplimiento del obligado alimentario durante su ruta crítica, desde que ésta es solicitada ante la vía judicial hasta que se logra ejecutar mediante la actuación de la Fuerza Pública, en el caso que se alcance su ejecución, es objeto de denuncia reiterada ante la Defensoría por parte de las mujeres.

Por tanto, la Defensoría recomienda al Poder Judicial instruir a los despachos judiciales que tramitan la materia de pensión alimentaria que entreguen a las personas acreedoras alimentarias la orden de apremio al momento de su solicitud y que remitan de manera inmediata la orden de apremio a la delegación policial respectiva, en caso de ser solicitado así por la usuaria, haciendo uso de los dispositivos electrónicos y técnicos institucionales como el fax o el correo electrónico, previa verificación que el recurso técnico a utilizar esté a disposición en la delegación policial de destino. Para tal procedimiento resulta de utilidad que las autoridades del Poder Judicial y a los juzgados del país que tramitan la materia en pensión alimentaria, tengan un listado de los números de fax y correo electrónico institucional de las delegaciones policiales de proximidad existentes a nivel nacional, así como el nombre completo y número de teléfono de la persona a cargo del control de dicho dispositivo o, en su defecto, el nombre del encargado administrativo de dicha delegación.

Con el fin de avanzar en la protección de los derechos de las usuarias, la Defensoría recomienda al Poder Judicial que a corto plazo, se implemente la propuesta del apremio automático en virtud del cual, ante omisión de pago por parte del deudor alimentario - incumplimiento constatable en tiempo real por el sistema informático o software creado al efecto - automáticamente se emita la orden de apremio corporal sin necesidad de la firma de la usuaria acreedora alimentaria y se notifique a la fuerza pública de manera inmediata para su correspondiente tramitación conforme a derecho.

Resulta de mucha utilidad, que las instancias con responsabilidad en esta materia cuenten con una línea telefónica gratuita que le permita a las personas usuarias consultar sobre el estado de su trámite.

También es conveniente que el Poder Judicial y el Ministerio de Seguridad Pública suscriban protocolos interinstitucionales sobre los procedimientos de articulación para la vigencia y eficacia de la orden de apremio corporal.

Finalmente, la Defensoría recomienda al Poder Judicial generar información estadística del número total de órdenes de apremio corporal emitidas por los órganos jurisdiccionales competentes en materia de pensión alimentaria, desglosando por sexo, región o provincia y en números absolutos y porcentuales. Asimismo, se recomienda contabilizar el número de órdenes en cada expediente.

Sobre la Defensa Pública en materia de pensión alimentaria, y con el fin de mejorar la labor que al día de hoy viene brindando la Defensa Pública del Poder Judicial en materia de pensiones alimentarias, la Defensoría recomienda a la Comisión de la Jurisdicción de Familia del Poder Judicial brindar el debido seguimiento al derecho de información a las usuarias del sistema judicial, que de cuenta de que pueden ser asistidas por una persona representante legal de la Defensa Pública, así como de la existencia de la Unidad de Investigación de la Defensa Pública que constituye un servicio de localización del deudor alimentario, para casos excepcionales.

Finalmente, debe fortalecerse la obligación de rendición de cuentas, sobre la base de la Recomendación General N° 28 emitida por el Comité de la CEDAW se

refiere a la obligación de los Estados Parte de rendir cuentas en relación con los actos u omisiones de todos los poderes de Estado en materia de eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, para lo cual debe crear los mecanismos y las instituciones apropiadas.

1.2. La ley de penalización de la Violencia contra las mujeres: Cinco años de vigencia y aún asusta la especificidad de los tipos penales.

La ley cumplió 5 años de vigencia, y con más de 25.000 denuncias interpuestas da cuenta de que vino a llenar un vacío, no obstante, aunque ya se legitimó como un instrumento específico a favor de los derechos de las mujeres, su aplicación enfrenta restricciones interpretativas que hacen que más del 68 por ciento de esas denuncias sean desestimadas y que a la fecha no se estén aplicando las medidas alternativas a la pena privativa de libertad, por debilidades en los mecanismos de acreditación de las organizaciones que atienden a los hombres por parte del Inamu y de la toma de medidas internas administrativas por parte del Ministerio de Justicia y resistencias judiciales, todo lo cual constituye, en criterio institucional, los dos retos más estructurales de la ley.

Asimismo y relacionado con la interpretación, siguen “asustando” algunos delitos que tutelan las conductas que suceden en contra de las mujeres, lo que provoca que se continúen presentando acciones de inconstitucionalidad contra la ley.

En mayo del 2011, esta Defensoría tuvo conocimiento de la acción de inconstitucionalidad en contra del artículo 27 de la Ley de Penalización denominado amenazas contra una mujer, a la cual se le da curso bajo el número de expediente 11-03582-0007-CO en la Sede Constitucional.

En la acción planteada se alega que la norma impugnada es escueta, abstracta y general, al tratarse de un tipo penal indeterminado que violenta los principios de legalidad y tipicidad penal. En su coadyuvancia, la Defensoría explica que dicho tipo penal es un elemento esencial de la ley especial que tutela las realidades de las mujeres, toda vez que el delito cuestionado cuenta con una conducta efectivamente definida como ilícita, concretamente descrita mediante la acción “amenazar” y equiparable con la acción definida en el tipo penal general de amenazas del Código Penal.

Los principios rectores del derecho penal común, no tutelan las especificidades de las mujeres víctimas de violencia, toda vez que los tipos penales ordinarios no visibilizan la lesión que sufren las mujeres en un contexto de ciclo de violencia, ni tampoco tutelan el bien jurídico de la dignidad de las mujeres en razón de su condición.

La Defensoría solicita en su coadyuvancia desestimar la acción de inconstitucionalidad incoada contra el numeral 27 en discusión, caso contrario se iría en detrimento del principio del desarrollo progresivo y la prohibición de irreversibilidad en materia de Derechos Humanos, del bloque constitucional vigente y de los instrumentos internacionales garantes de los Derechos Humanos en la materia. Concomitantemente, se lanzaría un mensaje permisivo a la población agresora, uno frustrante y desalentador al grupo de mujeres víctimas y simbólicamente negativo a la población en general

sobre los avances alcanzados en materia de Derechos Humanos de las mujeres frente a sus agresores.

Finalmente, la Sala Constitucional emitió el Voto N° 17.681-2011 fechada 21 de diciembre del 2011 mediante el cual declara parcialmente con lugar la acción de inconstitucionalidad de cita. De acuerdo con la anulación parcial ordenada, en adelante el artículo 27 se leerá exactamente igual a la versión original omitiéndose solamente la frase "lesionar un bien jurídico de", con lo que la Sede Constitucional mantiene tanto el elemento objetivo como subjetivo inicial del tipo penal cuestionado. Por último, no se omite acotar que dos magistrados salvan el voto que declaran sin lugar la acción, con lo que se confirma la polémica interpretación que rodea la ley de penalización.

2. Ámbito Laboral

2.1. Hostigamiento sexual

La publicación de resoluciones sobre hostigamiento sexual en la Internet

Los procesos judiciales y administrativos por hostigamiento sexual se ven regidos por el principio específico de Confidencialidad establecido en el artículo 18 de Ley contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia Ley N° 7476.

En acatamiento de la obligación de la Defensoría de velar por el debido cumplimiento de la Ley N° 7476, el 23 de agosto del 2010 se visita el portal o página web del Sistema Costarricense de Información Jurídica (SCIJ) de la Procuraduría General de la República y el portal de la base de datos de Jurisprudencia Judicial administrado por el Centro Electrónico de Información Jurisprudencial y el Centro de Jurisprudencia Constitucional, ambas dependencias del Poder Judicial, los cuales se encuentran a disposición del público mediante la dirección electrónica http://www.pgr.go.cr/scij/index_pgr.asp.

En esa ocasión, se verificó la publicación virtual de resoluciones finales correspondiente a procedimientos administrativos y judiciales tramitados por hostigamiento sexual, las cuales indican la identidad de la persona denunciante y denunciada, así como los hechos objeto del proceso.

Por ello, y de conformidad con las potestades legales de control otorgadas a la Defensoría según el artículo 12 de la Ley N° 7319, se lleva a cabo la Investigación de Oficio sobre el respeto al principio de confidencialidad de la identidad de la partes y los hechos objeto del proceso por acoso sexual en relación con la publicación virtual de las resoluciones finales administrativas y judiciales en las páginas web institucionales supraindicadas. Para ello, se notifica a las autoridades de la Procuraduría General de la República y del Poder Judicial sobre dicha disconformidad dentro de la tramitación de expediente N° 68149-2010-SI.

La 5º Regla de las Reglas Mínimas para la Difusión de Información Judicial en Internet o Reglas de Heredia¹ reconoce la prevalencia de los derechos de privacidad e intimidad cuando se trate de datos personales que se refieren a víctimas de violencia sexual o cuando se trate de datos sensibles o de publicación restringida según cada legislación nacional aplicable, entre otros casos.

En seguimiento de la investigación, el 30 de abril del 2012 la Defensoría realiza un nuevo examen de los portales virtuales objeto de la investigación y se constata que las resoluciones finales por acoso sexual que se encontraron en el año 2010 con los datos completos de las partes intervinientes y los hechos objeto de la litis permanecen publicadas y a disposición de la persona que acceda a las páginas web indicadas.

Por ello, la Defensoría recomienda a las autoridades de Poder Judicial suprimir, los datos personales de las partes, coadyuvantes, adherentes, terceros y testigos intervinientes en las resoluciones finales correspondiente a procedimientos administrativos y judiciales tramitados por hostigamiento sexual que se encuentren publicados virtualmente en los portales o páginas web institucionales, así como en los votos por acoso sexual que son brindados por la plataforma de atención a las personas usuarias del Centro de Jurisprudencia Constitucional de la Sala Constitucional, a fin de salvaguardar la confidencialidad ordenada por ley.

De igual manera, la Defensoría recomienda a las autoridades de la Procuraduría General de la República, ejercer los controles necesarios con el fin de tutelar que las resoluciones finales judiciales y administrativas correspondiente a procesos por acoso sexual y que son virtualmente colgadas en su plataforma informática no violenten el principio de confidencialidad que asiste a las partes en este tipo de litis.

2.2. Hostigamiento laboral

Sobre el Hostigamiento/acoso laboral y sus diferencias con el hostigamiento Sexual

La Defensoría de la Mujer desde año 2003 ha recibido denuncias presentadas por las mujeres en razón de acoso laboral sufrido, que tiene como uno de los hechos generadores su condición de ser mujeres, y a pesar de que el tiempo transcurre, continuamos encontrando entre las instituciones una enorme heterogeneidad de formas de enfrentar el problema, tantas como instituciones públicas existen.

Esta situación tiene como principal hecho, la circunstancia de que en nuestro país no existe una ley contra el acoso laboral. Hasta ahora los proyectos de ley que se han elaborado se han quedado en el proceso parlamentario. En la actualidad se encuentra en la Asamblea Legislativa un proyecto "Ley para prevenir y sancionar el hostigamiento laboral en las relaciones de empleo público y privado" (Expediente No. 18.136). Dicho proyecto pretende disminuir la violación de derechos en el ámbito laboral mediante la sanción a las conductas que impliquen acoso laboral.

¹ Reglas de Heredia del 9 de julio del 2003 aprobadas con ocasión del Seminario Internet y Sistema Judicial realizado en la ciudad de Heredia, Costa Rica con la participación de los Poderes Judiciales de Argentina, Brasil, Canadá, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, República Dominicana y Uruguay.

Dada las características de este proyecto, la Defensoría ha considerado de vital importancia precisar las diferencias existentes entre el acoso laboral y el hostigamiento sexual, por la confusión que se ha dado entre ambas figuras y con el objetivo de que la normativa que sea aprobada se refiera exclusivamente al acoso laboral, y se constituya en un procedimiento con principios adecuados a la necesidad que le da origen.

En ese sentido, la Defensoría señaló que las disposiciones del Hostigamiento sexual responden no sólo a la mera regulación de un procedimiento, sino también al desarrollo que en materia de los derechos de las mujeres ha tenido el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, por lo que implícitamente reconocen el origen social del hostigamiento sexual de relaciones de poder asimétricas entre los hombres y las mujeres, por lo que se recomienda el uso de las medidas especiales y/o medidas afirmativas, destinadas a subsanar este equilibrio entre hombres y mujeres. Es la ubicación del hostigamiento sexual como fenómeno estructural el fundamento jurídico que determina la construcción de las medidas existentes en la Ley contra el hostigamiento sexual, como es el principio pro víctima, principio de confidencialidad y el principio del iuris tantum, lo que difiere para la generalidad de los casos de acoso laboral.

El proyecto de ley presenta varios artículos que son copias casi textuales de la Ley contra el Hostigamiento o Acoso Sexual en el Empleo y la Docencia. Por ejemplo: el artículo 6 al artículo 5 de la Ley; el artículo 11 sobre la prueba al artículo 22 de la Ley; el artículo 18 del proyecto al artículo 7 de la ley, con la inconveniencia de que se utilizan principios que fueron contruidos específicamente para proteger a las mujeres en el marco de relaciones de poder frente a una conducta que la discrimina por su condición de mujer.

Particular atención merece el principio de confidencialidad, que surge en respuesta a las conductas que son cometidas especialmente en perjuicio de las mujeres, afectando tanto su dignidad como su intimidad (97% de las denuncias son interpuestas por mujeres). Este principio de confidencialidad en el caso de hostigamiento sexual es necesario para garantizar que el proceso no se revierta contra la persona víctima, cuyos actos no son objeto de investigación, lo que sólo revictimiza y fortalece los estereotipos acerca de las mujeres.

De esta circunstancia derivan principios específicos en relación con la prueba, con la inclusión del principio Pro Víctima propio del procedimiento de investigación de las denuncias por hostigamiento sexual, que responde a las características propias de este tipo de conductas, que son perpetradas en espacios cerrados, sin la presencia de terceros que puedan dar testimonio directo del hecho. Por ello, no necesariamente su aplicación responde a las características y dificultades que implica la investigación y sanción del hostigamiento laboral.

3. Migrantes y Mujeres

3.1. Condiciones diferenciadas para atender las necesidades de las mujeres aprehendidas en el Centro de Aseguramiento para Personas Extranjeras en Tránsito de la Dirección General de Migración y Extranjería.

A partir del año 2007 la Defensoría de la Mujer inició inspecciones periódicas en el Centro de Aseguramiento para Personas Extranjeras en Tránsito de la Dirección General de Migración y Extranjería, con el fin de constatar la situación particular que viven las mujeres extranjeras en condición migratoria irregular en el país. En cada una de las visitas y entrevistas realizadas por parte del personal profesional de la Defensoría de la Mujer, se levantó un acta que fue puesta en conocimiento de las autoridades de la Dirección General de Migración y Extranjería.

En las inspecciones realizadas entre el año 2007 y 2008, las mujeres entrevistadas manifestaron que la atención de la salud ginecológica no era atendida; no se suministraban toallas sanitarias; se violentó la obligación de mantener separados a hombres y mujeres y el acceso al patio en condiciones de igualdad tampoco se respetaba. Se encontró que el espacio que alberga a las mujeres no reunía las condiciones necesarias para albergar al número de mujeres para el cual estaba establecido; el lugar tiene poca ventilación y es muy oscuro; no cuenta con armario u mueble en donde se puedan guardar utensilios tales como platos, vasos, cubiertos, etc.

Asimismo, la Defensoría conoció que cuando son detectados grupos familiares éstos son separados, a pesar de que en el Centro existen espacios que fueron acondicionados para ubicar grupos familiares, incumpliendo el Centro con garantizar el derecho al vínculo madre-hijos-hijas; sin embargo, se señaló que el Centro no cuenta con las condiciones que así lo permitan y que en relación a las personas menores, sólo se pueden hacer las coordinaciones respectivas ante el Patronato Nacional de la Infancia para que trasladen la persona menor al Centro y pueda compartir con su madre.

Para la Defensoría, las mujeres migrantes enfrentan grandes dificultades estructurales por su situación migratoria irregular, particularmente en el acceso a la seguridad social y por ende, el derecho a la salud. Asimismo, éstas se enfrentan a diversos maltratos como violencia física y sexual, explotación laboral y sexual, servidumbre y a la posibilidad de que bandas internacionales las conviertan en víctimas de trata de personas, entre otros. Por ello, se considera que el abordaje que se debe hacer de su situación debe ser desde la perspectiva de los Derechos Humanos "coordinando esfuerzos con todos los sectores relacionados con el tema, buscando el compromiso para cumplir con las responsabilidades de acuerdo a las diversas competencias institucionales", lo cual también debe ser una consideración en el Centro de detención de migrantes.

Durante las últimas inspecciones, la Defensoría constató que paulatinamente las diversas debilidades denunciadas se han ido mejorando en el Centro de Aseguramiento de Personas Extranjeras, mejoramiento que se ha dado sostenidamente desde el año

2 Ibidem.

2007 a la fecha, no obstante procedió a sistematizar los principales hechos encontrados mediante Informe Final, **oficio número 00821-2012 DHR (MU), dirigido** a la Dirección General de Migración y Extranjería, frente a los cuales la Directora de la Dirección General de Migración y Extranjería, presentó el informe de cumplimiento de las recomendaciones de la Defensoría de los Habitantes indicando que las situaciones evidenciadas en cada una de las actas de inspección han sido debidamente acatadas con el transcurso del tiempo por la Dirección General de Migración, lo que se considera un importante avance en el tema del respeto de los derechos de la población migrante femenina aprehendida.

Valga decir, entonces, que la Defensoría continuará brindando el seguimiento oportuno a las condiciones de las mujeres migrantes detenidas.

4. Nuevos espacios de encierro para las Mujeres

4.1. Los módulos del Buen Pastor y de Casa Cuna.

La Defensoría ha incidido, a través de un informe con recomendaciones y reuniones con las autoridades, en la búsqueda de condiciones de vida de las mujeres privadas de libertad que les garantice el derecho a la vida, dado que han vivido durante mucho tiempo con riesgo de caer en el río Canas, sobre todo durante el año 2009, porque el río provocó severos daños infraestructurales que generaron alto riesgo e inseguridad para estas mujeres y para las y los funcionarios del Centro.

En los informes de cumplimiento, las autoridades penitenciarias señalan que se trasladaría a las mujeres privadas de libertades para iniciar labores de demolición de las estructuras en mal estado y que, con presupuesto del Ministerio de Justicia y Paz y de la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE), se iniciaría la construcción de nuevos módulos en el mismo terreno y se atendería la situación del Río Cañas.

La Defensoría comprueba que las obras fueron autorizadas por la Contraloría y la CNE, en marzo de 2011, se conoció un cronograma estimado que indicaba la construcción de los dos módulos y obras complementarias así como las obras de terrajeo y contención del talud. Varios meses después, se realizan obras de demolición financiadas por la CNE, se reubica en forma temporal a las mujeres privadas de libertad en el Centro de Atención Institucional San Rafael – en el Centro de Atención Institucional La Reforma- y se divide el personal para atender los derechos al trabajo, educación y salud de las privadas de libertad que permanecen en el CAI y las que son trasladadas.

Con ocasión del Día Internacional de la Mujer, el día 8 de marzo de 2012 el Ministerio inaugura tres nuevos módulos con baterías de baños, avituallamiento, comedor, pilas de lavado, patio entre los cuartos y un área para visita íntima con cuatro espacios. Igualmente, un espacio para las personas vigilantes y una estructura de rejilla en la parte superior de los módulos en la que las personas encargadas de la seguridad

pueden caminar para efectuar la vigilancia, así como un cómodo espacio para casa cuna, con todas las condiciones para la convivencia mujer e hijos e hija.

Sin embargo, en reciente visita efectuada por la Defensoría se verifica, por una parte, que la población ubicada en el CAI San Rafael aún no ha sido trasladada a los nuevos módulos, con excepción de las mujeres ubicadas en casa cuna. Por otra parte, se verifica que no se han tomado medidas para atender las necesidades de las y los funcionarios del CAI ya que se mantienen en la misma zona que se consideraba en riesgo.

La Defensoría estima que el seguimiento a esta situación evidencia que las autoridades penitenciarias proporcionan la atención a las necesidades de las mujeres privadas de libertad de forma muy lenta, cuyo transcurso excesivo del tiempo ha incidido negativamente en el ejercicio de los derechos de esta población y coloca a las mujeres en posición de vulnerabilidad e inseguridad. Se comprueba que la definición de acciones toma un tiempo desproporcionado en relación con el riesgo evidenciado a través de la investigación efectuada.

4.2. Mujeres Privadas de Libertad

Más de la mitad de la población femenina está por violación a la Ley de Psicotrópicos.

La Defensoría, en defensa de los derechos de las mujeres privadas de libertad, ha venido sistemáticamente señalando que debe ponderarse las relaciones de poder en la comisión de los delitos por parte de las mujeres, sobre todo porque más del 50% de las mujeres se encuentran privadas de libertad por un hecho delictivo relacionado con el tráfico de drogas, muchas por ingreso de droga a sus compañeros en los Centros penales, con sujeción a relaciones de poder, circunstancias que, desde la perspectiva criminológica, deben ser objeto de consideración, y que esta Defensoría ha venido señalando como un asunto complejo y un reto para la administración de justicia.

Los fundamentos para su consideración se encuentran bajo el amparo de los compromisos país con la CEDAW y de la recomendación del 12º Congreso de las Naciones Unidas (resolución A/RES/65/229) que aprobó las "reglas para el tratamiento de reclusas y medidas no privativas de la libertad" conocidas como las Reglas de Bangkok.

En tal virtud, la Defensoría de la Mujer recibió con satisfacción, la invitación de la Asamblea Legislativa para que en conjunto con Instituciones (INAMU, Defensa Pública, Área Legal CAI Buen Pastor, Diputadas y Diputados), se puedan buscar soluciones al problema de encarcelamiento de las mujeres asociado con la venta de droga a pequeña escala, así como su introducción a los Centros Penales.

La intervención de las diferentes instancias que participan en la invitación hecha por la Asamblea Legislativa pretende incidir en varios puntos como son:

- Determinar si se valora en la sentencia la perspectiva de género en la comisión del delito por drogas.
- Visibilizar las diferentes formas en las que el ejercicio del poder de sus compañeros o familiares ha influenciado en la situación de las mujeres privadas de libertad.
- Incidir para que en la Política Pública, se tome en cuenta a las mujeres privadas de libertad desde las diferencias asociadas al género frente a la comisión de un delito de psicotrópicos.

Específicamente, la Defensoría advierte de la necesidad de reformar el artículo 71 del Código Penal sobre la individualización de la pena y el modo en que estas se fijan. Lo anterior, con miras, a modificar el inciso e) y que se tome en cuenta las condiciones personales del sujeto activo o de la víctima y en particular, cuando se trate de mujeres autoras en sujeción a relaciones de poder y violencia en su contra, en la medida en que hayan influido en la comisión del delito. Asimismo, se insiste que sólo con la perspectiva de género, se puede visibilizar que la delincuencia masculina y la femenina tienen rasgos completamente diferentes, por lo que requiere de un tratamiento jurídico y un abordaje judicial que contemple la condición y posición de las mujeres frente al hombre de cara al análisis de la comisión de los hechos delictivos que a ellas se les imputa.

5. El derecho a la Salud y la no discriminación contra las mujeres.

5.1. La prohibición de la Fertilización in Vitro constituye una discriminación desproporcionada contra las mujeres.

En el año 2010 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos (CIDH) consideró que la prohibición de la fertilización in vitro (FIV) emitida mediante la resolución número 2306 de la Sala Constitucional de fecha 15 de marzo de 2000 violentó los artículos 11.2, 17.2 y 24 en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos-Pacto de San José y recomendó al Estado Costarricense levantar dicha prohibición a través de normativa compatible con la Convención Americana, garantizar el acceso a las técnicas de FIV y reparar material y moralmente a las víctimas.

Sobre el tema, el Poder Ejecutivo presentó un proyecto de ley³ con el fin de cumplir con lo dispuesto y la Defensoría, en ejercicio de sus competencias, emitió un criterio negativo al considerar que se trata de una legislación que se aleja de criterios técnicos y la evidencia científica, no garantiza los derechos de las parejas y en particular de las mujeres, quienes como lo señala la CIDH, son las que han tenido un impacto específico, desproporcionado y sobre todo discriminatorio a partir de la prohibición de la FIV. En el dictamen presentado, la Defensoría informa que se reserva el derecho a acudir a la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

³ Expediente legislativo número 17900.

“(...) la Defensoría, en conjunto con el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y el grupo “A favor del in vitro”, coordina actividades, con la participación de personas expertas, para evacuar dudas sobre la fertilización in vitro e informar sobre este derecho, según las recomendaciones de la CIDH.” Defensoría de los Habitantes, 2012

Defensoría de los Habitantes, 2012

A partir de estas actividades, se presentaron contra la Defensoría tres Recursos de Amparo ante la Sala Constitucional cuestionando el mandato institucional de promoción de los derechos e intereses de las y los habitantes de la República al afirmar que la institución había implementado una campaña a favor de la FIV, lo cual atenta contra los derechos de las personas recurrentes.

Uno de los recursos es rechazado de plano⁴. Los otros recursos⁵ son presentados por el diputado del partido Accesibilidad Sin Exclusión, Víctor Emilio Granados Calvo, y Juan Rafael Vargas Morales en representación del grupo Valor. Los mismos son admitidos y posteriormente, declarados sin lugar por medio del voto número 11868-2011 y 11867-2011.

En el escrito de contestación de los recursos, la Defensoría informa a la Sala Constitucional que las actuaciones se enmarcan en el bloque de constitucionalidad y se encuentran basadas en las recomendaciones de la CIDH, en el ejercicio de las obligaciones y responsabilidades de promoción y divulgación de toda la información científica y jurídica relevante, que permita a todos los y las habitantes ejercer su legítimo derecho de información en un tema nacional que concierne a todas las personas y como institución nacional de protección y promoción de los derechos humanos acreditada ante el Comité Internacional de Coordinación de la Asamblea General de Naciones Unidas.

Las actuaciones de la Defensoría se ven amparadas tanto por lo dispuesto en instrumentos internacionales y en los órganos de la Organización de Naciones Unidas y constituyen un mandato específico para las instituciones comprometidas con la defensa y promoción de los Derechos Humanos, razón por la que la Sala Constitucional declaró sin lugar los recursos presentados y señala: “(...) tanto la Defensoría de los Habitantes como quien ocupe el cargo de Defensor o Defensora de ese órgano del Estado tienen plenas facultades para realizar campañas de información o difusión sobre un determinado tema que estime debe conocer la ciudadanía por su relevancia. (...) difícilmente podría cumplir con tal misión esencial si ante determinada campaña publicitaria o informativa desarrollada por ese órgano se le pretende censurar por la posición que asume.” (El resaltado no es del original).

La Defensoría considera que no debe ser limitada en ejercicio de sus competencias y, en la defensa de los derechos e intereses de las y los habitantes, se encuentra legitimada para sostener posiciones críticas e independientes en relación con el Estado.

Asimismo, la Defensoría presentará un Amicus Curiae ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Es la primera vez que la institución nacional de derechos humanos acude a la Corte Interamericana con el firme objetivo de rendir un informe técnico desde el Derecho Internacional de los Derechos Humanos con el fin de que

4 Expediente número 11-008703-0007-CO. Presentado por Alexandra Loría Beeche. Voto número 009742-2011. Sala Constitucional.

5 Expediente número 11-008737-0007-CO y Expediente número 11-009045-0007-CO.

ese tribunal cuenta con elementos relacionados con la ausencia de cumplimiento a las recomendaciones de la Comisión.

Por medio de la figura del Amicus Curiae –amigo de la Corte-, la Defensoría podrá exponer la posición institucional relacionada con la violación de los derechos de las mujeres ante la Corte, con información adicional a la expuesta en las peticiones presentadas por las víctimas y los informes del Estado Parte.

5.2. Funcionamiento del Laboratorio Nacional de Citologías: atención inoportuna al cáncer del cuello del útero.

En el mes de marzo se publica en los medios de prensa varias notas relacionadas con problemas de custodia, manipulación y retraso en el análisis de las muestras y entrega de resultados por parte del Centro Nacional de Citologías de la CCSS. La información expone una acumulación de 180.000 muestras sin resultado.

La Defensoría recibe consultas telefónicas de mujeres que desconocen el resultado de sus exámenes, manifiestan su preocupación por la viabilidad de las muestras y no han sido informadas sobre su estado de salud.

Se solicita una reunión urgente con la Gerencia Médica de la Caja Costarricense del Seguro Social, la cual no se lleva a cabo en razón de los cambios que sufre la institución en materia administrativa. Paralelamente, se solicitan los informes correspondientes a esa Gerencia Médica, a la Dirección del Centro Nacional de Citologías, a la Dirección de Centros Especializados y a Centro de Desarrollo Estratégico e Información en Salud y Seguridad Social (CENDEISS)⁶.

Ante la ausencia de respuestas por parte del Centro y la evidente necesidad de acciones urgentes por parte de las autoridades, esta Defensoría realiza una inspección al Laboratorio y da cuenta que el personal citotecnólogo ha decrecido en los últimos años, confirma que las muestras citológicas se han almacenado en bolsas de basura arrinconadas por varios sectores del establecimiento, que no es posible afirmar con certeza cuántas muestras se encontraban aún sin analizar y que las y los citotecnólogos se encontraban examinando muestras tomadas en el mes de setiembre de 2011. Igualmente, se comprueba que no se garantiza una atención inmediata para los casos de muestras de análisis urgente definidas por la o el médico tratante.

“Se debe determinar si las autoridades han ejercido los controles correspondientes, si se ha favorecido o no la formación de personas profesionales en citotecnología para atender las necesidades del Centro, y si la manipulación y conservación de las muestras se ajusta o no a normas nacionales e internacionales de calidad.”

Defensoría de los Habitantes, 2012

La Defensoría sostiene que no se han tomado medidas oportunas para atender la disminución del personal y garantizar un período razonable para la gestión de las muestras; ni se ha verificado que se de atención preferente a los casos que así lo requieran. Se ha observado una acumulación de muestras y una inercia clara por parte de las autoridades involucradas, lo cual podría tener graves efectos sobre la

6 Expediente número 96290-2012-SI

salud de las mujeres, sobre todo en casos en que el análisis confirma la existencia de algún tipo de lesión cancerosa.

A través de denuncia formal y traslado de pruebas, la Defensoría solicita la intervención del Ministerio de Salud que ostenta la responsabilidad de fiscalizar el funcionamiento de los laboratorios y servicios clínicos del país y especialmente, porque es esa Rectoría la encargada de velar por lo dispuesto en los manuales de normas relacionadas con la atención del cáncer de cuello del útero.

La Defensoría estima que el respeto al derecho a la vida y la salud de las mujeres se traduce en acciones estatales concretas para garantizar los más altos estándares de calidad y en condiciones de igualdad y seguridad en la atención. Se brindará seguimiento no solamente a la gestión del Centro y a las acciones que se realicen para resolver el comprobado retraso, sino también a las actuaciones del Ministerio de Salud, institución responsable de garantizar el correcto funcionamiento del Laboratorio.

5.3. El cierre de quirófanos, salas de labor, partos y recuperación del Hospital de las Mujeres "Adolfo Carit Eva."

La Unión Médica Nacional denunció a la Defensoría que el Cuerpo Médico del Hospital de la Mujer Dr. Adolfo Carit Eva, inició un movimiento en pro de la construcción de salas de operaciones de cirugía mayor, reconstrucción total de los quirófanos, recuperación y salas de labor, por encontrarse en condiciones deplorables de uso, infraestructura y funcionamiento.

En la investigación realizada por la Defensoría se⁷ constató que desde el año 2009 en el Hospital de la Mujeres se ha evidenciado una desmejora en la infraestructura, razón por la cual el Ministerio de Salud mediante orden sanitaria N° ARSHM-035-09, de fecha del 19 de junio de 2009 clausuró las secciones de la Sala de Labor, Parto, Cirugía, Atención Inmediata de Recién Nacidos, Enfermería y Cuarto de Médicos, mediante la colocación de sellos oficiales.

El Hospital de las Mujeres, para atender esta situación debió remitir a las pacientes que se encontraran pendientes de una cirugía compleja y urgente a partir del 16 de noviembre de 2009 a otros centros médicos, según su área de adscripción, en coordinación con los Directores Generales de los Hospitales Max Peralta, San Juan de Dios y Calderón Guardia. Adicionalmente realizó un plan de contingencias para resguardar la prestación de los servicios, el cual consistió en la utilización de dos salas de operaciones del edificio nuevo y una del edificio viejo para las emergencias gineco-obstétricas, además se implementó un segundo turno para realizar procedimiento de 7:00 am a 3:00pm y de 3:00 pm a 10:00 pm, lo cual provocó la erogación de recursos en el pago de horas extras.

En agosto de 2011 la División de Contratación Administrativa de la Contraloría General de la República, otorgó la autorización de contratación directa por razones de urgencia al Hospital de las Mujeres Dr. Adolfo Carit Eva, para contratar directamente

7 Oficio N° 03889-2012 DHR del 17/04/2012. Solicitud de intervención N° 49.331-2009.

a una empresa para realizar la readecuación de las Salas Quirúrgicas del Edificio B, por un monto de 500.000.00 millones de colones y concedió un plazo de cinco días hábiles para que inicien el procedimiento de contratación.

En inspección realizada por funcionarias de la Defensoría los días 27 y 30 de enero de 2012 se constató que la Gerencia Médica de la CCSS no había aprobado el contrato 2011CD-000090-2015 para la readecuación de sistemas electromecánicos y acabados de salas de cirugías, razón por la cual no se había concretado el proceso licitatorio.

La Defensoría consideró que el derecho a la protección de la salud consagrado en los numerales 21 y 46 in fine de la Constitución Política, impone deberes al Estado correlativos a los derechos de los usuarios y las usuarias, cuya inobservancia puede ser motivo de ilegalidad y constitutiva de riesgo para la salud de la población.

La atención obstétrica y ginecológica de calidad debe ser una prioridad en el Hospital de las Mujeres y debe ponerse especial atención a la infraestructura de sus instalaciones, especialmente en los quirófanos. Pese al transcurso del tiempo, en febrero de 2012 no se habían iniciado los trabajos de remodelación de esas salas, sólo se hicieron labores de readecuación para que el Ministerio de Salud otorgara el aval para su funcionamiento., razón por la cual la Defensoría recomendó a la Gerencia Médica de la CCSS girar las instrucciones que correspondan con el objetivo de iniciar las obras a la mayor brevedad; revisar y firmar la documentación que se requiera para iniciar con el proceso licitatorio; fiscalizar una vez iniciadas las obras el avance de las mismas; procurar que se cumplan en el plazo proyectado de cinco meses y garantizar la atención a la población adscrita, entre otras.

6. Participación Política

Resistencias a la Implementación de la paridad a través de la alternancia.

Más mujeres en el sistema de representación, implica que menos hombres, que han ocupado tradicionalmente estos puestos de representación popular estarán tomando decisiones, lo que sin duda genera resistencias que se traducen en acciones ante la sala Constitucional, denunciando que violentan el orden constitucional del país.

De esta forma, apenas aprobada la reforma electoral que logra avanzar hacia la paridad, concretamente el día 18 de mayo de 2010, se presentó una acción de inconstitucionalidad, en contra de la alternancia de género exigida en todas las nominas electorales. El interesado señaló que el párrafo tercero del artículo 2 del Código Electoral, Ley N° 8765 publicada en La Gaceta número 171 del 2 de setiembre de 2009 violenta el derecho internacional, el derecho a igualdad real, el derecho a ser elegido libremente sin restricciones de ningún tipo, contemplados en los artículos 7 y 33 de la Constitución Política, el artículo 23 de la Convención Americana de los Derechos Humanos y el artículo 21, inciso 2, y párrafo primero del artículo 7 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

El accionante indicó que la alternancia constituye una limitación tanto para los candidatos y candidatas a puestos de elección popular, como para las personas votantes y que se “premia el género y no la calidad política de la persona que quiere participar”.

Para la Defensoría la defensa de la alternancia como mecanismo de garantía de la paridad es absolutamente estratégico, sin este mecanismo la paridad se torna discursiva y no un derecho de resultado como se pretende, razón por la cual hizo una coadyuvancia pasiva en la que fundamentó la constitucionalidad de la norma bajo el argumento que el Derecho Internacional de los Derechos Humanos no está compuesto únicamente por los dos instrumentos señalados por el accionante, que los principios que señala violentados no se encuentran desarrollados exclusivamente en esos instrumentos y que la interpretación jurídica en materia de derechos humanos no puede hacerse restrictivamente.

“La paridad es la expresión por naturaleza de la igualdad en la participación política y la alternancia constituye el mecanismo para hacerla efectiva. El derecho sin el mecanismo se traduce nuevamente en violación al principio de igualdad y de no discriminación.”

Defensoría de los Habitantes, 2012

En ese sentido, una práctica que desarrolla la progresividad de los derechos es la construcción de normas y políticas que permitan visibilizar las realidades de las mujeres como un punto de partida para que se ejerzan las acciones que correspondan en su defensa. Entonces, toda vez que un Estado promulga una norma que ataca un problema o fenómeno social dañoso para los derechos e intereses de las mujeres, actúa en claro cumplimiento de este principio y más bien cualquier retroceso es lo que violenta este principio.

Asimismo, para la Defensoría es necesario rechazar cualquier intento de ligar la alternancia con la obstaculización la elección de aquellas personas más preparadas, porque estas afirmaciones sólo reflejan el estereotipo que caracterizó la participación de las mujeres, lo que no es de recibo como argumento jurídico y mucho menos oportuno para considerar una norma como inconstitucional.

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

Finalmente por voto 001966-2012 de febrero del 2012 la acción fue declarada sin lugar, sin que a la fecha se conozcan los argumentos de la Sala, pero que sin duda sostienen un avance más de las mujeres en la reivindicación de sus derechos políticos.

7. Uso estereotipado de la Mujer como una forma de violencia y discriminación.

La imagen de la mujer. Los estereotipos.

La Defensoría de los Habitantes recibió una solicitud de la Cancillería de la República para que emitiera criterio en relación con el Informe de Admisibilidad No 72/11, Caso 12.817-contra Costa Rica, para contar con argumentos jurídicos desde la perspectiva de los derechos humanos de las mujeres, relativo a la utilización de la imagen de la mujer en los medios de comunicación.

En atención a lo expuesto, esta Defensoría en ejercicio de sus competencias, sistematizó algunos de los pronunciamientos existentes y algunas nuevas lecturas relacionadas con las obligaciones estatales, en relación con la modificación de las funciones estereotipadas de hombres y mujeres, señalando que el Estado tiene compromisos con la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres.

El Estado debe de realizar acciones a favor de las mujeres y evitar la violencia que se perpetra en contra de ella a través de su imagen como valor estético y/o sexual, de forma provocativa o con poca ropa o desnuda, la coloca a ella como un objeto de consumo más. Al respecto, la Defensoría ha señalado en el Oficio N° 05936-2006 HDR, dirigido a la Oficina de Control de Espectáculos Públicos que "...una de las prácticas habituales que se da en la publicidad ha sido la de reducir a la mujer a "objeto". Así, dentro de todo el contenido publicitario, la mujer está despersonalizada, sin identidad propia, sólo pone su cuerpo y belleza al servicio de la satisfacción de un público consumidor.

"El uso estereotipado de la imagen de la mujer, se puede materializar en todos los medios de comunicación. Cuando se trata de un medio visual, la imagen centra toda la transmisión del sexismo, sin que haya necesidad de un texto o un audio."

Defensoría de los Habitantes, 2012

Su imagen aparece simplemente como adorno o vehículo de promoción del producto, muchas veces con un contenido erótico, que no guarda relación alguna con el "producto", lo que constituye una violación a sus derechos como mujeres y obstaculiza las transformaciones sociales hacia una cultura más igualitaria entre hombres y mujeres.

Los estereotipos sexistas, no solo discriminan, sino que son la causa de muchas de las formas de violencia contra las mujeres. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos consideró que el estereotipo de género "...se refiere a una pre-concepción de atributos o características poseídas o papeles que son o deberían ser ejecutados por hombres y mujeres respectivamente. Teniendo en cuenta las manifestaciones efectuadas por el Estado (supra párr. 398) es posible asociar la subordinación de la mujer o prácticas basadas en estereotipos de género, socialmente dominantes y socialmente persistentes, condiciones que se agravan cuando los estereotipos se reflejan, implícita o explícitamente, en políticas y prácticas, particularmente en el razonamiento y el lenguaje de las autoridades de policía judicial, como

ocurrió en el presente caso. La creación y uso de estereotipos se convierte en una de las causas y consecuencias de violencia de género en contra de la mujer”.⁸

Y recordó la importancia de la obligaciones del Estado para “Modificar los patrones socioculturales de conducta de los hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier índole que estén basadas en la idea de inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos en funciones estereotipadas de hombres y mujeres”⁹ necesario para avanzar en los derechos humanos de las mujeres. (Documento completo Ver oficio MU-056-2012 del 27 de abril de 2012)

8. Proyecto UNFPA: “Apoyo al mejoramiento de la incidencia de la Defensoría de los Habitantes en la defensa de los derechos humanos de las mujeres”

Impacto del Proyecto

La Defensoría suscribió con el Fondo de Población de Naciones Unidas un acuerdo de cooperación con el objetivo de mejorar la incidencia de la Defensoría de los Habitantes en la defensa de los derechos humanos de las mujeres.

El primer producto logrado fue la sistematización y análisis de los diversos informes y recomendaciones emitidas por la Defensoría de los Habitantes durante los últimos 10 años y su relación con los derechos de las mujeres consensuados en el instrumento de la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación en contra de las Mujeres (CEDAW) y las recomendaciones general y al país que ha emitido el Comité de la CEDAW, para construir una agenda país en Derechos Humanos de las Mujeres, que refleja el estado actual de los derechos de las mujeres en Costa Rica y el cumplimiento de las obligaciones asumidas por Costa Rica en la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación en contra de la Mujer (CEDAW).

Con esta herramienta hemos contribuido en el **mejoramiento** de las capacidades de incidencia de la Defensoría. Además, con la puesta en común del documento hemos contribuido a mejorar las herramientas de la sociedad civil, y de las mujeres para la defensa de sus derechos; asimismo se han fortalecido las capacidades de las instituciones públicas para la generación de condiciones dirigidas al logro de un desarrollo humano inclusivo, sostenible y equitativo en el 2012. Se han fortalecido las capacidades institucionales a nivel central y local para la formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas pertinentes, inclusivas, participativas, equitativas y con enfoque de DDHH.

⁸ Corte IDH, González y otras vs México. (campo algodoner). Cejil, Herramientas para la Protección de Derechos Humanos. Sumarios de Jurisprudencia. Violencia de Género, Cejil, 2010, pag. 49.

⁹ Convención para la Eliminación de la Violencia en Contra de las Mujeres (CEDAW). Artículo 1. Aprobada por Costa Rica, mediante la Ley N° 6968 del 2 de octubre de 1984.

El proyecto también contempló el Inicio del proceso de transversalización del enfoque de género en el quehacer de la Defensoría de los Habitantes (talleres dirigidos al personal del área Administrativa, Despacho, Admisibilidad, Áreas temáticas y oficinas Regionales). que le permitió al personal de la institución contar con herramientas para entender y analizar las demandas y necesidades diferenciadas por género, con el propósito de brindar una respuesta más informada, eficiente, focalizada, adecuada, participativa y equitativa a la población, particularmente a las mujeres y la comprensión de las particularidades de los hechos que suceden a las mujeres por el hecho de ser mujeres y de la necesidad de reforzar la atención especializada que se brinda en el área de la Defensoría de la Mujer. Debe continuarse avanzando en el proceso para mejorar las capacidades institucionales.

Finalmente se realizaron actividades de incidencia para levantar la prohibición de la fertilización in vitro en el país con expertos y expertas en el tema, especialistas en política, medicina, filosofía, funcionarios y funcionarias públicas, organizaciones de sociedad civil, diputados y diputadas.

9. Defensoría asume política de igualdad de género

Transversar el enfoque de género en el quehacer institucional posibilita herramientas para hacer un análisis de las relaciones entre hombres y mujeres, con el objetivo de evidenciar y equilibrar las diferencias e inequidades que sufren las mujeres en el acceso y disfrute a sus derechos por su condición de mujer.

Es necesario que el esfuerzo por avanzar en la igualdad de género sea integral y contemple todos los niveles de trabajo institucional: prevención, protección y promoción de derechos de los y las habitantes de la República, así como de los derechos de las personas que trabajan al interno y de las relaciones con personas que se vinculan de una u otra forma con la institución.

Para tal efecto, en cumplimiento con los compromisos país suscritos en la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación en contra de las Mujeres (CEDAW) y el artículo 15 del Estatuto Autónomo de Organización, la Defensoría de los Habitantes asumió los siguientes principios rectores, entendidos como un mínimo para el avance de la transversalización del enfoque de género en la Institución y que serán cumplidos mediante acciones progresivas.

Decálogo:

La Defensoría de los y las Habitantes se compromete a:

1- Incorporar los principios consagrados en los instrumentos de protección internacional de los derechos humanos.

Asegurará que se incorporen en los procesos de prevención, protección y promoción de derechos, todos los principios y normas contemplados en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos, en particular, los principios de igualdad y prohibición de discriminación.

2- Institucionalizar el enfoque de género en todo el quehacer institucional.

Comprende todas las formas de intervención del quehacer institucional: orientación y asesoría, atención, gestiones de defensa, investigación, seguimientos, audiencias públicas, gestiones judiciales, dictámenes proyectos de ley, mediación, planificación y administración institucional, posibilitando una mirada distinta a los problemas y las soluciones de las situaciones y conflictos vividos diferenciadamente por las mujeres y hombres.

3- Informar y capacitar al personal de la institución para la comprensión del enfoque de género.

Lograr mediante actividades formativas e informativas, que el personal de la Defensoría utilice la categoría analítica fundamental del enfoque de género para la comprensión de las problemáticas sociales, culturales, económicas, políticas, estructurales y sus impactos diferenciados por género. Para tal efecto deben identificarse las necesidades de capacitación de manera anual, los vacíos de conocimientos y programar procesos de capacitación con asignación presupuestaria para todas las y los funcionarios.

4- Potenciar las acciones de protección cuando se da la interseccionalidad de la discriminación asociada al género.

Cuando la discriminación por ser mujer se asocia a la etárea, étnica, por opción sexual, condición social, exacerba la exclusión social, por lo que deben potenciarse las acciones institucionales que visibilicen y adviertan esta interrelación y garanticen su protección.

5- Mantener espacios libres de violencia y discriminación para el personal y para los y las habitantes.

La violencia como manifestación de poder en los espacios laborales y en las relaciones entre los y las funcionarias y de éstas con las personas que nos visitan o son atendidas en su condición de denunciantes, visitantes, proveedoras, u otras, no se justifica ni se acepta.

6- No tolerar las manifestaciones de hostigamiento sexual.

Las manifestaciones con contenido sexual, que no sean bienvenidas por quien las recibe, no son toleradas en la institución y serán objeto de una aplicación estricta de las medidas legales y disciplinarias existentes.

7- Eliminar los estereotipos que afectan el derecho a la igualdad.

Se promoverán espacios de reflexión para la eliminación de la prevalencia existente de estereotipos y mitos socioculturales sobre femineidad y masculinidad, que se manifiestan en chistes, comentarios, burlas, que pretenden ridiculizar al género femenino y sus luchas de reivindicación, para evitar que se trasladen al quehacer institucional de protección de derechos.

8- Uso de lenguaje no sexista.

Eliminar el uso de palabras que invisibilizan al género femenino, para lograr un lenguaje género inclusivo que permee toda la producción escrita institucional.

9- La corresponsabilidad social del cuidado.

Estudiar las necesidades de las personas funcionarias y el establecimiento de criterios objetivos para el otorgamiento de beneficios que faciliten el cumplimiento de las responsabilidades familiares de los hombres y mujeres de la institución para redimensionar la maternidad individual a su función social y la corresponsabilidad paternal.

Asimismo para facilitar la corresponsabilidad del cuidado de las personas usuarias, creará espacios aptos dentro de la Defensoría para la permanencia de las personas menores de edad que acompañen a las y los habitantes en la Institución.

10- La generación y recolección de datos desagregados por sexo.

Se diseñarán metodologías de recolección y análisis de datos y estadísticas desagregadas por sexo, de manera que posibiliten información integral y de calidad para la toma de decisiones y para el mejoramiento de la capacidad de incidencia institucional.



• Dirección de • Protección Especial

Las labores de la Dirección de Protección Especial durante el periodo que abarca este informe se abocaron prioritariamente a la defensa de derechos de los sectores de población en situaciones de vulnerabilidad por diferentes actuaciones u omisiones del sector público lesivas de sus derechos. A continuación se detalla la situación con casos más específicos que son los que finalmente justifican las afirmaciones y recomendaciones de esta Defensoría:

1. Personas Adultas Mayores.

Según la prioridad otorgada por la Defensoría a la defensa de los derechos de la población adulta mayor, desde hace más de un decenio se ha destacado la necesidad de reformular el concepto de envejecimiento desde la perspectiva de derechos para lograr el ejercicio efectivo de la ciudadanía por parte de las personas adultas mayores.

Al partir de un enfoque de ciudadanía, se puede orientar el actuar de la administración estatal hacia el reconocimiento pleno de los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos de la población adulta mayor, en asocio con la mejora de la esperanza de vida de la población¹. Si bien el aumento de la sobrevivencia en todas las edades es el resultado de una mejora de las condiciones de vida de la población, principalmente en el ámbito sanitario y tecnológico, la responsabilidad del Estado con el envejecimiento poblacional se determina con la adopción de políticas sociales que contribuyan a sostener y elevar el nivel de la calidad de vida en la vejez.

El concepto de envejecimiento digno consiste en garantizar una vejez autónoma e independiente de manera que las personas puedan contar con los recursos suficientes para el ejercicio de una ciudadanía plena como resultado de la trayectoria de vida, la cual está determinada por la estructura política, económica, social y cultural del Estado, el cual debe posibilitar la integración de acciones y medidas desde una

1 Mejora producida a raíz de la transformación demográfica, cuyos cambios se reflejan en las estructuras poblacionales en razón de la disminución en la tasa de natalidad y de mortalidad-

visión del ciclo de vida. Un Estado que no alcance ese cometido deberá hacer frente a las condiciones de las personas adultas mayores sin recursos económicos para satisfacer sus necesidades, sin acceso a la seguridad social, al mercado laboral, a los servicios de salud, entre otros; por consiguiente, inmersas en el escenario de la discriminación por su la edad y en consecuencia a los procesos de exclusión social.

“Aunque la Administración reconoce la magnitud de la situación de desprotección de las personas de edad avanzada, las opciones que propone no responden a las necesidades identificadas.”

Defensoría de los Habitantes, 2012

En contraposición, el nuevo paradigma de envejecimiento digno y saludable promovido desde la Estrategia Regional del Plan de Acción Internacional de Envejecimiento, plantea tres ejes prioritarios: Seguridad económica, Salud, y Entornos propicios y favorables; y tiene como objetivo la formulación de una Convención de Derechos Humanos de las Personas Adultas Mayores, ante la urgencia de garantizar el cumplimiento de derechos de esta población.

La Defensoría insiste en que el enfoque de derechos no solo permite rescatar la diversidad y reconocer la especificidad, sino también orientar el papel del Estado hacia la elaboración de estrategias de desarrollo humano que visualicen la política social como un derecho social, que impulse la adopción de medidas institucionales, y que fomenten la apropiación de sus derechos en las personas, para la vigilancia de las acciones públicas en esta materia.

En relación con el Régimen No Contributivo -en adelante RNC- administrado por la CCSS, llama la atención la visión de los encargados del trámite respecto al perfil de la población meta y cómo se está conceptualizando la condición de pobreza en la vejez y la necesidad de amparo económico o protección social². Subraya la necesidad de considerar los factores de dependencia o pérdida de la autonomía y su repercusión en la vejez para la adecuada, y oportuna prestación del servicio, ya que el retraso del trámite va en detrimento de la expectativa de la población adulta mayor, dado que en muchos casos desafortunadamente la esperanza de vida no permite la demora impuesta a efecto de gozar de un estado de bienestar de mejor calidad. Ello niega la condición de ciudadanía de las personas confirmando que el otorgamiento del beneficio se realiza exclusivamente a partir de la valoración de la pobreza.

“La vejez se constituye en uno de los factores que desencadena situaciones de desigualdad que requieren ser solventadas con el apoyo del Estado; en consecuencia, es imperativo ampliar la cobertura de algunos derechos fundamentales como el de seguridad social, protección especial y justicia administrativa pronta y cumplida, entre otros, cuando su titular sea una persona adulta mayor en razón de las particulares circunstancias en que se encuentra (sea pobreza, abandono social o maltrato), con mecanismos de garantía real en cuanto a su efectividad.”

Defensoría de los Habitantes, 2012

En relación con este régimen, la Defensoría conoció de situaciones de declaraciones del derecho al beneficio del RNC a favor de las personas adultas mayores, en las que no se hizo efectivo el pago de la pensión. En consecuencia y como resultado de la

² Corresponde al expediente 65365-2010-SI, Informe Final con Recomendaciones N° 07367-20111 del 04 de julio de 2011. Además en cuanto a dilación del trámite global de la solicitud de pensión del RNC se abrió el expediente 72252-2010-SI mediante el cual se comprobó una tardanza de 3 años y 7 meses.

ineficaz e ineficiente prestación del servicio público, ha sido necesario recurrir a la Sala Constitucional, vía de amparo, para que de forma inmediata se proceda al pago efectivo de las pensiones concedidas a las personas beneficiarias.³

En igual forma, fue necesario interponer un recurso de amparo contra el Ministerio Hacienda por aplicar una medida administrativa denominada “retención preventiva” del pago de pensiones a las personas adultas mayores de 99 años y solicitar la reanudación del pago de las pensiones por vejez que hubieran sido retenidas automáticamente a las personas adultas mayores por haber llegado a los 99 años de edad y su presunto fallecimiento⁴.

Cabe concluir que la relación existente entre los derechos que le asisten a las personas adultas mayores, reafirma que la materia de pensiones tampoco han sido visualizada constitucionalmente, sino desde un enfoque de asistencia social para “pobres y vulnerables”, muy lejos de impulsar procesos de movilidad social ascendente en condiciones de igualdad de oportunidades para el pleno disfrute de una ciudadanía activa.

Alternativas de atención para las personas adultas mayores en situación de abandono social, maltrato, pobreza e indigencia. La actual Administración Gubernamental ha impulsado una modificación al modelo burocrático de la política social mediante la “Red de Atención Progresiva para el Cuido Integral de las Personas Adultas Mayores”, con el fin de articular lo gubernamental y lo no gubernamental, a través de la creación de sistemas locales para la ejecución de políticas concretas con la participación de los diversos actores comunales e institucionales; para la atención de la población adulta que debe enfrentar situaciones derivadas de procesos de vulneralización y riesgo social estructural.

La creación de una red implica una mayor integración social y funcional a través de la coordinación y distribución de recursos, así como de las responsabilidades de los actores de la sociedad civil y del Estado. Por ello, se impone la necesidad de analizar la proyección y avance de la Red de Cuido ya que manifiesta ciertas contradicciones originadas por la utilización de la plataforma de servicios existentes, como los programas de atención diurna y de larga estancia para la población adulta mayor.

La Defensoría ha denunciado el funcionamiento de algunos de estos programas por sus debilidades en la gestión administrativa, y por las irregularidades en que han incurrido sus gestores, incluyendo presuntos actos ilícitos que se ventilan en la vía judicial y que han requerido la sustitución de los administradores de los centros u hogares de ancianos. Estos hechos han evidenciado la insuficiencia del ente rector de la vejez para la redirección y asesoramiento técnico requerido por los programas u hogares de cuestionados, en virtud de la falta de un procedimiento de intervención claramente determinado con la consabida aplicación de medidas remediales y sancionatorias.

3 Sala Constitucional, Expediente N° 11-006991-0007-CO, Voto N° 2011-008613.

4 Sala Constitucional, Expediente N° 11-010595-0007-CO.

Se ha puesto al descubierto además, la debilidad de los instrumentos de evaluación de los centros de atención de personas adultas mayores, tanto para prevenir maltratos hacia la población usuaria, como para la detección de actuaciones que rozan con la ilegalidad. De esta forma, la participación del CONAPAM se limita en estos casos al acompañamiento ante la urgencia de reubicación de la población y por su parte, las autoridades de salud se sujetan al control sanitario y de funcionamiento al corresponderles la acreditación de calidad de estos programas como requisito indispensable para adquirir el carácter de bienestar social y la transferencia de recursos públicos, entre otros requisitos⁵. Por derivación, se tiene a una población en severo estado de vulnerabilidad en razón de su condición de abandono social que debe ajustarse a las escasas opciones de ubicación que se les ofrece ante tales circunstancias.

Además, se presenta el problema de personas adultas mayores en abandono social que, una vez recibida la atención médica que requieren, deben continuar hospitalizadas porque la oferta de hogares es insuficiente. Al respecto, el órgano rector de la vejez alega la imposibilidad material para atender las referencias de los hospitales; sin embargo, las remite a las áreas de trabajo social de la CCSS, argumentando que la atención de este sector de población es del resorte interinstitucional encargado de lo social, olvidando que la mayoría de estas entidades conforman su junta rectora, dejando así de ofrecer una solución alternativa o temporal a la población que por mandato legal le corresponde dar protección.

La Defensoría también ha conocido la opinión de algunas organizaciones que están participando activamente dentro de la Red de Cuido, las cuales indican que para brindar atención a las personas que demandan protección, deben hacerlo por sus propios medios económicos y recurriendo al voluntariado formado por personas también adultas mayores, ya que no reciben recursos adicionales para suplir los servicios técnicos y profesionales. Señalan que las transferencias de dinero no se realizan en forma oportuna y proporcional a la demanda exigida y resaltan la falta de compromiso de las instituciones públicas y de identificación de los actores comunales con el fin perseguido. Por último, indican que no cuentan con planes de trabajo formalmente ordenados, ni con una estructura local gestora y coordinadora hacia los distintos niveles que conforman la Red.

Con lo anterior se constata el carácter fragmentario de las políticas sociales vigentes, sea por un abordaje sectorial o bien de focalización de recursos para los más pobres, pese a la propuesta integral del Plan Nacional de Desarrollo, lo que cuestiona la forma en que se diseñan estas propuestas ya que por lo visto, sigue imperando el esquema tradicional del enfoque de la vejez como una etapa de carencias de todo tipo.

⁵ Corresponde a los expedientes 45272-2009-SI y 73923-2011-SI, con investigación concluida pero con informe final en etapa de redacción.

2. Personas con Discapacidad.

Durante el periodo que abarca este informe, en la Dirección de Protección Especial se investigaron varias denuncias por violación de derechos por motivo de discapacidad, específicamente en relación con el acceso al trabajo, a la educación, a la información, al espacio físico, entre otros. A continuación se describen las denuncias más relevantes que se recibieron.

Acceso al Trabajo: Falta de empleos y reubicaciones laborales. En septiembre de 2010, la Asamblea Legislativa promulgó la Ley N° 8862 de Inclusión y Protección Laboral de las personas con discapacidad en el Sector Público, la cual consta de un solo artículo en el que establece que al menos un 5% de las vacantes, en cada uno de los Poderes del Estado, se reservará para que sean cubiertas por personas con discapacidad, siempre que exista oferta de empleo y se superen las pruebas selectivas y de idoneidad. El 21 de marzo de 2011, se publicó el Reglamento de dicha Ley, cuyo artículo 1º amplía la aplicación de la Ley a los entes autónomos y semiautónomas, descentralizadas, los entes públicos no estatales y las empresas públicas. En este se establece que cada institución debe conformar una comisión especializada sobre la Inclusión laboral de las personas con discapacidad encargada, entre otras funciones, de velar porque anualmente se identifiquen los puestos vacantes que serán objeto de una reserva de no menos de un 5% para ser ocupadas por personas con discapacidad.

De las disposiciones emitidas se pueden extraer indicadores para observar el cumplimiento de la normativa: la constitución de la Comisión Especializada; la emisión de la Política Institucional de Inclusión Laboral de las Personas con Discapacidad y dictar la resolución de reserva de plazas; la conformación de registros de elegibles paralelos; la elaboración de las nóminas y la escogencia de una o un candidato.

En procura de observar el cumplimiento de la Ley N° 8862, la Defensoría procedió a la apertura de oficio de una investigación⁶ y solicitó información a la Dirección General del Servicio Civil, a la Secretaría General de la Corte Suprema de Justicia, y a la Presidencia de la Asamblea Legislativa. Los principales hallazgos fueron los siguientes:



Indicador	Poder Legislativo	Poder Ejecutivo	Poder Judicial
Conformación de la Comisión Especializada	No remitió información	No se indicó conformación la Comisión.	No indicó conformación de la Comisión.

6 Corresponde a la investigación No. 82556-2012-SI

Emisión de la Política y resolución de reserva de puestos	No remitió información	La DG C, solicitó a los Jefes de RH y Coordinadores de Oficinas, el listado de puestos dentro de los alcances del artículo único de la Ley N° 8862 (Circular N° URSP-003-11)	El Poder Judicial cuenta con un proyecto de Política de Igualdad en los Servicios de Gestión Humana.
Conformación de registros de elegibles paralelos	No remitió información	La DGSC promulgó las Competencias de las Instancias del SGRH del RSCS, (Resolución N° DG-347-2011)	No se indicó nada con respecto a la conformación de un registro paralelo.
Conformación de nominas	No remitió información	No se indicó que se conformara nominas.	No se indicó que se conformara nominas.
Escogencia de una o un candidato	No remitió información	No se indicó de nombrados a persona con discapacidad.	No se indicó de nombrados a personas con discapacidad

Aunque algunas de las acciones emprendidas por la DGSC y el Poder Judicial, no responden en su totalidad con las obligaciones que se evaluaron, es importante visibilizar y reconocer los esfuerzos realizados en el campo de la empleabilidad de las personas con discapacidad.

Esta ley es de reciente promulgación y su reglamento aún más, por lo tanto, el tiempo es reducido para haber cumplido con todas sus obligaciones; sin embargo, algunas de ellas ya se deberían de haberse concretado, como la conformación de las Comisiones Especializadas. Ese es el inicio del cumplimiento del procedimiento contemplado en el Reglamento, pues ésta debe aportar insumos para elaborar la política Institucional en este campo, que a su vez, es la base de la confección del registro de elegibles paralelos. Ninguna de las respuestas recibidas hizo referencia al Reglamento de la Ley, lo que evidencia su desconocimiento y denota la necesidad de divulgarlo.

Lo anterior se refleja en las medidas tomadas en el Poder Judicial toda vez que en la Política de Igualdad en los Servicios de Gestión Humana del Poder Judicial, no se incluyó lo relativo a las reservas de puestos para las personas con discapacidad.

Las personas con discapacidad no sólo tienen dificultades para obtener un empleo, sino también para mantenerse en él una vez que han adquirido la discapacidad. Ese es el caso de un funcionario de la CCSS que solicitó su reubicación en virtud a que adquirió su discapacidad posterior a que ingresó a labora en su puesto de trabajo y por las tareas que desempeña, debía trasladarse pues la región en la que trabaja, presentaba incomodidades por tener que permanecer tiempos prolongados en los vehículos que los conducen hasta los lugares de su destino.

Defensoría de los Habitantes, 2012

Respecto al tema de la reubicación de las personas que adquieren una discapacidad después que ingresaron a trabajar, el artículo 29 de la Ley N° 7600 de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad es claro al respecto: "El Estado deberá tomar las medidas pertinentes, con el fin de que las personas con discapacidad puedan continuar en sus funciones o en otra acorde con sus capacidades".

La finalidad es que el o la trabajadora, en la medida de lo posible, regrese al mundo laboral, ya sea en el mismo puesto que ocupaba o bien, en otro que se ajuste a sus necesidades. Se opera un cambio de paradigma toda vez que, bajo una visión biomédica, la persona con discapacidad debe adaptarse al medio y en el caso de que no poder hacerlo, es excluida del ámbito laboral. En su lugar, el Paradigma Social que inspira la Ley N° 7600, determina

que el entorno debe modificarse para que la persona con discapacidad pueda participar en igualdad de oportunidades en la sociedad y únicamente, en casos extremos, se opta por el cese de la relación laboral.

En virtud a las consideraciones expuestas, la Defensoría recomendó a la CCSS realizar las gestiones administrativas necesarias en procura de reubicar al interesado en una plaza laboral que se ajuste a su condición de persona con discapacidad.

Acceso a la Educación: Adecuaciones Curriculares en el Sistema Nacional de Educación Musical (SINAM). Una habitante denunció ante esta Defensoría que su hijo estaba siendo discriminado en la Escuela de Música de Desamparados-Parque de La Libertad, pues había sido excluido del Programa Regular de Piano y había sido trasladado al Programa MAT (Música con Accesibilidad para Todos). La Directora del centro de enseñanza negó que se incurriera en una discriminación, según su criterio la decisión de trasladar al estudiante al Programa MAT se dirigía a atender sus necesidades educativas especiales en un programa adaptado a sus necesidades⁷.

Las adecuaciones curriculares tienen asidero en un conjunto de cuerpos normativos nacionales e internacionales. El artículo 17 de la Ley N° 7600 de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad se inclina por la participación de las personas con discapacidad en entornos educativos inclusivos en la medida de lo posible, y si no se ofrecerán ambientes que atiendan de mejor manera su derecho a la educación. Con la misma intención, la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad, ratificada mediante la Ley N° 8661 del 14 de agosto de 2008, le otorga asidero a la aplicación de adecuaciones curriculares.

⁷ Corresponde al expediente N° 86197-2011.

La normativa citada es de plena aplicación en el SINEM el cual debe planificar sus acciones para incluir la aplicación de adecuaciones curriculares, para brindar oportunidades a las Personas con Discapacidad. Así las cosas, el SINEM debe estar preparado para aplicar adecuaciones curriculares en sus programas regulares para los estudiantes que las requieran y por tanto, debe crear un proceso para quienes las necesitan las puedan solicitar. Para aquellas personas con discapacidad que no puedan satisfacer sus necesidades en los sistemas regulares, el programa MAT es una buena opción para explorar sus habilidades en el campo musical.

Acceso a la información en los órganos judiciales. Una persona no vidente denunció que el Poder Judicial no se contemplaban sus necesidades específicas, pues no tenía acceso a los expedientes judiciales y que ello, se constituía en una discriminación y una violación al acceso de la justicia⁸.

A la luz de la definición de discriminación por motivo de discapacidad contenida en el artículo 2 de la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad, se llegó a la conclusión de que efectivamente la inaccesibilidad de los expedientes judiciales para las personas no videntes, las coloca en una situación de desventaja en los procesos. Sin duda el Poder Judicial no tiene la voluntad de discriminar a las personas no videntes; sin embargo, al no contemplar sus necesidades, en cuanto al acceso a la información, incurre en la misma.

Ante la intervención de la Defensoría, el Consejo Superior del Poder Judicial acordó en la sesión N° 15-12 de febrero de 2012, que los despachos judiciales deben contar con software y con el personal necesario para convertir a formato audio todo el expediente.

Condición de Dependencia y Abandono Social. En el Informe Anual del 2010-2011 se puso en evidencia la ausencia de una instancia que asuma la prestación de servicios a las personas en condición de dependencia y en situación de abandono social. Tal es el caso de persona que sufrió un accidente de tránsito que no encuentra una solución definitiva a su situación, pues las instituciones involucradas (Centro Nacional de Rehabilitación, Patronato Nacional de Rehabilitación y Consejo Nacional de Rehabilitación), no se ponen de acuerdo respecto a cuál de ellas le competente brindar el servicio de cuidado⁹.

En varias ocasiones la Defensoría ha convocado a las instituciones mencionadas para tratar de llegar a un acuerdo que permita una opción viable para la atención. El Consejo Nacional de Rehabilitación cuenta con el Programa de Servicios de Convivencia Familiar, donde se brinda servicios a personas con discapacidad que carecen de apoyo familiar; sin embargo, el perfil del usuario no coincide con la condición de dependencia de esta persona, que requiere de un cuidado constante. Es importante indicar que el Consejo de Rehabilitación hizo esfuerzos para coordinar con la Municipalidad del cantón donde él vive para acondicionar la casa de familia-

8 Corresponde al expediente N° 69784-2011.

9 Corresponde al expediente N° 62554-2010, actualmente en etapa de seguimiento.

res y su entorno, sin éxitos como resultado de las condiciones económicas de sus progenitores.

Incluso, el Centro de Rehabilitación donde fue atendido después de que sufrió el accidente y donde ha permanecido, intercalando su instancia con el Patronato Nacional de Rehabilitación, interpuso una denuncia penal por el delito de abandono en contra de su madre, misma que fue desestimada por el Ministerio Público.

En la actualidad, el habitante se encuentra en el Patronato Nacional de Rehabilitación, a la espera de que las instituciones estatales asuman el deber de atención a las personas en condición de dependencia y en situación de abandono social, para lo cual deben adecuar su mandato, funciones, estructura organizativa, personal y paradigmas de atención a los avances en materia de reconocimiento de Derechos Humanos.

3. Pueblos Indígenas

El problema de Ingovernabilidad: Los pueblos indígenas costarricenses reiteradamente y en diferentes espacios han denunciado la imposición estatal¹⁰ de tener que organizarse en Asociaciones de Desarrollo¹¹. Esta imposición constituye una violación a su identidad social y cultural, a sus costumbres y tradiciones, y a sus instituciones propias¹². Y ha persistido incólume pese a que sus derechos han sido progresivamente reconocidos en los instrumentos internacionales de protección a los pueblos indígenas¹³. Esa exigencia, además, ha sido causa de serios problemas de gobernabilidad en los territorios indígenas.

Pese a que poseen características y funciones distintas¹⁴, los procedimientos y trámites que se deben seguir para constituir legalmente una Asociación y para que mantenga pleno goce de su personalidad jurídica, son exactamente los mismos que debe cumplir cualquier asociación de desarrollo comunal, ignorando las prácticas tradicionales y las costumbres indígenas, y sin considerar las condiciones de vida en los territorios indígena. Por otra parte la organización en sí misma imposibilita la participación de todas las personas indígenas en la toma de decisiones de los asuntos que les atañe al fijar un número mínimo y máximo de posibles personas afiliadas así como imponer una edad mínima para poder afiliarse.

Aunado a lo anterior, las personas indígenas que asumen cargos en las juntas directivas de las asociaciones de desarrollo, no han recibido una adecuada capacitación sobre sus responsabilidades y obligaciones, así como sobre las características dife-

10 Establecida en el Decreto Ejecutivo N° 8487, Reglamento de la Ley Indígena.

11 Reguladas en la Ley N° 3859 sobre el Desarrollo de la Comunidad (DINADECO).

12 Las Asociaciones de Desarrollo, creada por la Ley de Desarrollo comunal, nacieron de la lógica del pensamiento occidental, sin ninguna adecuación a la especificidad indígena ni a las características de la realidad que viven las personas indígenas. Han transcurrido 35 años desde que se impusieron como la forma de organización para las comunidades indígenas, pero en todos estos años no se ha incorporado ninguna regulación ni adecuado la existente, en reconocimiento de las particularidades culturales, sociales e incluso económicas de los pueblos indígenas.

13 Artículos 2,4,5,7 y 8 del Convenio N° 169 de la OIT, así como los artículos 3,4,5,9 y 11 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

14 Véase el artículo 10 del presente documento.

renciadas respecto de las demás asociaciones de desarrollo del país¹⁵. Asimismo, se echan de menos procesos de capacitación dirigidos a las y los funcionarios de la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad sobre derechos de los pueblos indígenas, principalmente para aquellos que laboran en oficinas regionales cercanas a territorios indígenas, de manera tal que conozcan sus especificidades para lograr un abordaje respetuoso.

El caso de la Asociación de Desarrollo del Territorio Indígena de Térraba.

Una de las asociaciones a las que de forma más cercana ha venido observando la Defensoría, es la del territorio indígena de Térraba¹⁶. Con el fin de ejemplificar el grado de ingobernabilidad imperante en los territorios indígenas, para lo que se ofrecen a continuación algunos datos, recabados por la Defensoría en el proceso de observación de esta comunidad y otros proporcionados por DINADECO:

El padrón de afiliados pasó de 315 personas en el 2009, a 589 personas en abril del 2010, y a 701 personas en enero del 2011. El incremento en el padrón no corresponde a un proceso de promoción de afiliaciones, pues la última cifra supera incluso a la del Censo Nacional, se sospecha que aparecen afiliadas personas no indígenas pero a la fecha ha sido imposible depurar el padrón

El periodo de elección de la última Junta Directiva fue del 09-04-2010 al 09-04-2012; pero durante ese lapso su labor se vio obstruida por las siguientes acciones: 4 acciones de nulidad; 3 recursos de revocatoria con apelación en subsidio en contra de las resoluciones de DINADECO; 3 renunciaciones de miembros de la Junta Directiva; 3 destituciones de miembros de la Junta Directiva y 12 convocatorias a asambleas, entre estas 3 convocadas por el 10% de los afiliados y el Fiscal. A todo lo cual se agrega una acción de inconstitucionalidad contra el artículo 42 del Decreto Ejecutivo N° 26935-G por estimarlo contrario a los artículos 39 y 41 de la Constitución Política; y un recurso de amparo contra DINADECO.

Los hechos descritos evidencian la situación de ingobernabilidad que ha imperado en este territorio indígena en los últimos dos años, donde la Asociación no ha tenido la más mínima oportunidad de desarrollar un plan de desarrollo comunal ni de darle continuidad a ningún proyecto comunal. Como se observa la situación no responde solo a las diferencias entre las personas indígenas, sino también contra las arbitrariedades de DINADECO, particularmente contra los representantes regionales de esa institución. No se cuestiona a las y los habitantes por oponerse a situaciones que consideren irregulares, internas o externas; lo que se cuestiona en este caso es si la figura de las asociaciones será la más oportuna para los territorios indígenas.

¹⁵ Precisamente sobre esta carencia, en el año 2011, la Defensoría de los Habitantes en el marco de sus competencias de promoción y divulgación de derechos humanos y ante múltiples solicitudes de organizaciones comunales, líderes y lideresas así como juntas directivas de asociaciones de desarrollo, desarrolló un módulo de capacitación Asociaciones de Desarrollo Integrales Indígenas, en los territorios de Quitirrisí y Zapatón y sostuvo varias reuniones con grupos de habitantes del territorio indígena Térraba.

¹⁶ El seguimiento que se ha dado a esta población obedece a tres factores, el primero, como parte del proceso de seguimiento al proyecto hidroeléctrico El Diquís, el segundo, en razón de un plan piloto de intervención interinstitucional en el sistema de asignación de bonos de vivienda indígena y, el tercero, por solicitud expresa de quien en el año 2010 fue electa presidenta de la agrupación, la señora Geini Gutiérrez, al requerir criterio de la Defensoría en asuntos relacionados con trámites y procedimiento administrativos, es decir, en la relación de la asociación en su condición de gobierno local, con las demás instituciones del Estado

Tampoco significa esto, que si se eliminaran las asociaciones de desarrollo entonces en las organizaciones tradicionales indígenas no se van a dar controversias, por supuesto que las habrá, pero no tendrán que resolverse con los plazos y procedimientos que impone la normativa burocrática de DINADECO, pues los pueblos indígenas utilizan métodos más sencillos, céleres y efectivos para resolver las controversias.

En medio de esta situación resulta oportuno rescatar, como una señal positiva, la reciente resolución N° 12-2012-DND, emitida el 12 de marzo del 2012, por la Directora Nacional de Desarrollo de la Comunidad, en la que **reconoce formalmente la existencia de estructuras tradicionales indígenas y la capacidad de estas de resolver asuntos propios**; en el caso particular de Térraba, la Dirección estimó que el Consejo de Mayores (o grupo de personas mayores) es la organización que tiene capacidad para determinar quién es o no una persona indígena Térraba¹⁷. La resolución tiene como antecedentes múltiples señalamientos de que el padrón de afiliados tiene un alto porcentaje de personas no indígenas, las gestiones más recientes realizadas por la Defensoría de los Habitantes¹⁸ y las acción de control legislativo presentadas por algunos diputados.

En conclusión, la ingobernabilidad imperante en los territorios indígenas es atribuible, en primer lugar, a la desidia gubernamental por conocer y reconocer los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas costarricenses, al imponer una organización creada para la generalidad de las comunidades (urbanas principalmente)

“La realidad que viven los pueblos indígenas, muestra que la organización de las comunidades como asociaciones de desarrollo, acabó con las debilitadas estructuras tradicionales, porque si bien, el texto normativo las reconoce, las potestades otorgadas a las asociaciones de desarrollo indígenas han generado un desequilibrio absoluto de condiciones, centrándose las más importantes características (representatividad, por ejemplo) en las asociaciones y dejando con la mínima capacidad de acción o intervención a las instituciones propias.”

Defensoría de los Habitantes, 2012

del país y no para colectivos sociales con características propias y diferentes de los demás, que no pueden ni deben encasillarse dentro de un patrón. En segundo lugar, por las actuaciones y omisiones de la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad que ha hecho que las transgresiones a los derechos indígenas se perpetúen; en tercer lugar porque las autoridades judiciales que han conocido denuncias relacionadas con tal vulneración no han reivindicado a través de sus sentencias los derechos considerados lesionados¹⁹; es decir, la jurisprudencia judicial reafirma el cuestionado accionar estatal.

“La consulta de la consulta” del Proyecto Hidroeléctrico El Diquís. En el Informe Anual del periodo anterior se informó ampliamente sobre el proceso de monitoreo que la Defensoría le ha dado al Proyecto Hidroeléctrico El Diquís, con el objetivo de que en todas

sus etapas se respeten los derechos de los pueblos indígenas, el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, y los derechos correlativos.

17 Esta resolución se considera el primer acto dictado por DINADECO en el que reconoce el valor y la importancia de las estructuras tradicionales indígenas en la determinación de asuntos propios, o sea, del derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas y se espera, marque un cambio sustancial en la forma en la que se seguirán atendiendo los asuntos indígenas.

18 Se remitieron a la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad los oficios N° 02226-2012-DHR del 27 de febrero del 2012, N° 02296-2012-DHR del 28 de febrero del 2012 y el N°

19 Ver por ejemplo, sentencia de la Sala Constitucional N° 2002-02623.

En esa misma línea, durante el año 2011 y en los primeros meses del 2012, se suscitaron varios hechos relevantes, relacionados con la construcción del proceso de consulta del proyecto (la consulta de la consulta):

El 25 de abril del 2011 el Relator Especial de Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas, Prof. James Anaya, realizó su primera visita al país, en esa oportunidad visitó el Proyecto y el Territorio Indígena Térraba, se reunió con funcionarios gubernamentales, con líderes y lideresas indígenas, con la Defensora de los Habitantes y representantes de agencias Naciones Unidas en el país. El 30 de mayo del 2011 el Relator publicó el informe "La situación de los pueblos indígenas afectados por el proyecto hidroeléctrico El Diquís en Costa Rica"²⁰.

El 23 de setiembre del 2011, la Sala Constitucional emitió la sentencia 11-012975, mediante la cual resolvió una Acción de Inconstitucionalidad presentada en el 2008 por la Asociación de Desarrollo Integral de Térraba²¹, en la que impugnaron los artículos 1, 4 y 8 del Decreto Ejecutivo N° 34312-MP-MINAE. La acción se declaró sin lugar respecto de los artículos 1 y 4, y que el artículo 8 no resultaba inconstitucional, siempre y cuando la consulta establecida en el artículo 4 se realizara en el plazo improrrogable de 6 meses.

El 12 y 14 de marzo del 2012, la Defensoría con el apoyo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos desarrolló una jornada de capacitación sobre el derecho de consulta indígena. Se realizaron dos actividades: una en San José, en la que participaron más de 50 funcionarios y funcionarias públicas de instituciones como el Instituto Costarricense de Electricidad, Tribunal Supremo de Elecciones, Poder Judicial, Comisión Nacional de Asuntos Indígenas, Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad, entre otras; la segunda jornada se realizó en Buenos Aires de Puntarenas y participaron más de 35 personas indígenas de los territorios que serían impactados por el proyecto. En la actividad, la experta internacional Birgitte Feiring, explicó la esencia del pensamiento del Convenio N° 169 de la OIT, los principios que se introdujeron en dicho instrumento, particularmente a los derechos de participación y consulta; e hizo una detallada explicación de los elementos esenciales de la consulta; y se refirió a algunos retos del país en esta materia.

El 24 de marzo de 2012 el Relator Especial realiza su segunda visita. En esta ocasión visitó varios territorios indígenas, se reunió con miembros de las comunidades de Boruca, China Kichá, Curré, Coto Brus, Ujarrás, Cabagra, Salitre y Térraba, y con funcionarios gubernamentales. A propósito de su visita, se realizó un primer encuentro con algunos miembros de las comunidades indígenas afectadas por el proyecto y las autoridades gubernamentales; en el espacio se intercambiaron ideas respecto al procedimiento del de la consulta y sobre la anuencia de contar con un equipo de expertos que la faciliten. Emergieron en esa ocasión los diferentes intereses que

²⁰ El texto se puede consultar en: <http://www2.ohchr.org/spanish/issues/indigenous/rapporteur/index.htm>
En cuanto al contenido del documento debe resaltarse las observaciones y recomendaciones realizadas sobre la situación de los pueblos indígenas afectados por el proyecto, la definición del proceso de consulta, la mitigación de la asimetría en las condiciones de poder y la necesidad de tomar medidas para establecer un ambiente de confianza.

²¹ Corresponde al expediente N° 08-009215-0007-CO.

tienen los habitantes del Territorio Indígena de Térraba, en relación con el Proyecto, corresponderá entonces que democráticamente se tomen las decisiones durante el proceso de consulta.

Durante este periodo, la Defensoría ha mantenido espacios de comunicación con las comunidades indígenas, con las funcionarias de enlace del proyecto y con la Primera Vicepresidencia de la República que encabeza la Comisión de Coordinación Interinstitucional del Proyecto Hidroeléctrico El Diquís. La Defensoría ha insistido en la necesidad de generar un ambiente de confianza, propiciado por toda la institucionalidad costarricense y no solo por el Instituto Costarricense de Electricidad; y ha exhortado a que las necesidades de los pueblos indígenas sean atendidas al margen del contexto del proyecto hidroeléctrico, pues su atención no debe depender de la realización del proyecto hidroeléctrico.

4. Personas Afrodescendientes.

La declaratoria del año 2011 como Año Internacional de las Personas Afrodescendientes motivó a varias organizaciones de la sociedad civil a evidenciar las situaciones discriminatorias que afectan a esta sector de la población costarricense: la falta de acceso al trabajo; la falta de atención a las enfermedades exclusivas de la población afrocostarricense; la falta de información sobre las medidas gubernamentales en contra de la discriminación racial, en cumplimiento de los compromisos internacionales de respetar los Derechos Humanos; la ausencia de un plan nacional contra el racismo; el despojo de tierras a los habitantes afrocaribeños de Cahuita, Punta Uva, Manzanillo y Gandoca; la falta de distribución de los recursos del Fondo de Desarrollo de Limón (FODELI); la necesidad de que en la Constitución Política se establezca que Costa Rica es un país multiétnico y pluricultural; entre otras demandas que están siendo conocidas en la diferentes áreas de defensa y promoción de derechos de la Defensoría²².

En relación con el proyecto de ley para modificar el artículo 1º de la Constitución Política, de manera que se establezca que Costa Rica es país multiétnico y pluricultural²³, se ha consultado el Sistema Integrado Legislativo y se observa que el proyecto permanece en estado pasivo.

Respecto al cumplimiento de los compromisos internacionales, el Ministerio de Relaciones Exteriores indicó que los informes 17º y 18º presentados al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial eran documentos públicos que podían ser consultados en la página de la Oficina del Alto Comisionados de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Además, que en el 2011 se había elaborado un informe específico de seguimiento a la Declaración y Plan de Acción de Durban; y que en septiembre del 2010 se había iniciado la elaboración del Plan Nacional contra el

22 Corresponde al expediente Nº 85296-2011 del Área de Protección Especial. El tema de tierras en Cahuita y Manzanillo está siendo investigado mediante expediente 87168-2011 en el Área de Calidad de Vida, y el de FODELI en el expediente 87053-2011 en el Área de Asuntos Económicos.

23 Corresponde al Proyecto de Ley Nº 13.825.

Racismo y la Discriminación Racial, cuya implementación la desarrollará la Comisión Interinstitucional sobre Derechos Humanos²⁴, instaurada por esa Cancillería para darle seguimiento al cumplimiento de los compromisos internacionales en materia de Derechos Humanos.

Con el propósito de avanzar hacia soluciones permanentes a los problemas y necesidades que afectan a esta población, la Defensoría ha insistido en diferentes foros realizados con representantes de organizaciones de personas Afrodescendientes, en la urgencia de identificar las necesidades puntuales y concretas, para elaborar un plan de acción interinstitucional en el que se señalen responsables y plazos de cumplimiento, de lo contrario las demandas se diluyen en una generalidad de políticas, promesas y buenas intenciones, que no se llegan a plasmarse en cambios verdaderos.

5. Personas Migrantes.

El derecho a la documentación un deber del Estado para garantizar una integración social real, justa y digna. El motivo principal de las denuncias interpuestas por la población inmigrante indistintamente de su estatus migratorio, sigue siendo la dilación en la resolución de sus solicitudes de documentación personal.

Una cantidad significativa de quejas se presentaron contra el Registro Civil por la dilación en la resolución, o por falta de información a la persona solicitante, sobre el trámite de solicitudes de naturalización. Sin embargo, en su mayor parte, las denuncias se presentaron en contra de la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME) por el retraso, en algunos casos excesivo, en la resolución de solicitudes de regularización migratoria²⁵.

Resultan también, cada vez más recurrentes las quejas contra esa institución por la falta de información, clara, precisa y fidedigna, a las personas solicitantes en la Plataforma de Servicios y en la Contraloría de Servicios sobre los motivos de la dilación en la resolución de sus solicitudes o sobre el estado del trámite de los expedientes. Constantemente reportan que les resulta difícil comprender el proceso de trámite de sus solicitudes, así como cuáles y quiénes son las instancias responsables de resolverlas.

En el año 2011 la DGME enfocó sus esfuerzos en promover uno de los mandatos legales de la Ley N° 8764: el fomento de la integración de la población migrante, designando a la Dirección de Integración y Desarrollo Humano (DIDH)²⁶ como la responsable a nivel institucional de diseñar y ejecutar las acciones que fomenten

24 La Defensoría de los Habitantes participa en condición de Observadora en la "Comisión Interinstitucional para el seguimiento e implementación de las obligaciones internacionales de Derechos Humanos", creada el 9 de agosto del 2001, mediante Decreto Ejecutivo N° 36776-RE publicado en La Gaceta del 30 de setiembre del 2011.

25 Entre ellas, solicitudes de residencia por primera vez, renovación de cédulas de residencia, otorgamiento de permisos de trabajo y solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado

26 Para más información, ver Informe Nacional Migración e Integración en Costa Rica. Dirección General de Migración y Extranjería. 2011

la integración intercultural entre nacionales, inmigrantes y personas refugiadas. Sin embargo, los casos tramitados durante este periodo muestran que los esfuerzos por fomentar la integración no serán efectivos si la Administración Gubernamental no logra resolver los problemas estructurales que le impiden a la Dirección General de Migración disminuir los tiempos de resolución al menos en los términos establecido por la Ley General de Migración y Extranjería (en adelante LGME).

Las autoridades gubernamentales deben tomar consciencia de que el primer paso para lograr una efectiva integración social de las personas inmigrantes, incluyendo las refugiadas, es contar con un documento de identidad, al ser este un requisito indispensable para que las demás instituciones públicas les faciliten el acceso a sus otros derechos, así como la posibilidad de solicitar los beneficios sociales que se reconocen a las personas extranjeras en el país.

En este sentido, los **altos costos y gastos conexos** en que tienen que incurrir las personas para obtener su documento siguen siendo una dificultad y un impedimento para lograr la regularización de esta población. Se ha evidenciado que en ocasiones las personas extranjeras logran finalmente obtener una resolución de aprobación de la residencia pero abandonan el trámite y no obtienen su documento debido a los altos costos que define la Ley de Migración. Reiteradamente la Defensoría ha señalado que los altos costos de la documentación están impidiendo en la práctica la regularización de personas inmigrantes que tienen interés en estar a derecho en el país y que cuentan incluso con los requisitos legales para obtener sus residencias, pero que no logran finalizar sus procesos de documentación por motivos económicos.

Es necesario revisar con seriedad cada uno de los costos, multas y otros gastos que se les imponen para determinar objetivamente su justificación, de manera que no se conviertan en castigos discriminatorios. Por eso es necesario que en la revisión que se emprenda se tome en cuenta la condición laboral de cada uno de los miembros de las familia, así como las condiciones especiales de las personas, sea porque se trate de niños, niñas o adolescentes, de madres solas o personas con discapacidades, o adultas mayores, con dificultades para trabajar, entre otros casos que deberían valorarse antes de estandarizar los costos indiscriminadamente.

A continuación, se señalan algunos casos tramitados durante este periodo en los cuales se evidencia la necesidad de contar con una permanencia regular y con la respectiva documentación vigente para tener acceso a ciertos derechos:

Vigencia de cédulas de residencia y derecho a la atención médica²⁷: la Defensoría recibió varias denuncias de personas extranjeras residentes en el país que se vieron en la imposibilidad de renovar sus cédulas de residencia por tener vencido el carné de seguro social, y a la vez, denegárseles la posibilidad de renovar dicho carné de seguro en los centros de salud de la CCSS por tener la cédula de residencia vencida. Esta situación genera para las personas migrantes residentes en el país un círculo vicioso, donde finalmente no logran obtener ninguno de los dos documentos, al considerar tanto la DGME como la CCSS que uno es requisito del otro, y por tanto

27 Denuncias tramitadas en el expediente N° 89618-2011.

no son atendidas en los servicios médicos (a excepción de tratarse de una urgencia constatada médicamente) o se les cobra la atención recibida, a pesar de contar incluso con algún tipo de aseguramiento social.

La LGME estipuló la obligación de aseguramiento a las personas extranjeras solicitantes de residencia con el fin de que las mismas colaboren con el sistema de seguridad solidaria con que cuenta el país, sin embargo, actualmente se les deniega cuando no tienen la cédula de residencia al día, sin importarle a las autoridades de la CCSS que la persona esté pagando mensualmente su seguro social.

Derecho al trabajo de las personas solicitantes de refugio: Los mayores problemas para acceder a un trabajo en condiciones de legalidad se están presentando para las personas solicitantes de refugio, debido a los retrasos en el procedimiento para el reconocimiento de la condición de persona refugiada y el otorgamiento del respectivo documento que les acredita como solicitantes de refugio y les da derecho a obtener un permiso de trabajo. Esto genera desprotección para las personas solicitantes de refugio quienes, en la realidad, pasan incluso meses en el país sin tener permiso de trabajo y sin poder trabajar legalmente.

Acceso a las Pensiones del Régimen no Contributivo de la CCSS²⁸: La Defensoría recibió varias denuncias relacionadas con dificultades para tramitar pensiones del Régimen No Contributivo (PRNC), por parte de personas extranjeras con permanencia regular en el país (residentes), a pesar de la reforma del año 2009 a la Ley de Asignaciones Familiares N° 5662²⁹. En este caso, la CCSS denegaba el acceso a este tipo de pensiones por considerar que las mismas no eran de acceso a personas extranjeras. Con la entrada en vigencia de la Ley N° 8783, estos programas de asistencia social también pueden ser destinados a personas extranjeras "residentes legales del país", siempre y cuando cumplan con los otros requisitos establecidos en la normativa vigente y el Fondo cuente con capacidad económica. Todo lo anterior, pues la reforma legal prevé la incorporación de las personas extranjeras residentes legales en el país, como posibles beneficiarios de los fondos de FODESAF, y a la vez la Ley menciona a los programas del Régimen No Contributivo, como parte de aquellos que serán financiados con fondos de FODESAF.

Los casos expuestos evidencian que la integración de la población migrante, constituye un reto para el Estado, cuyas instituciones deben garantizar el acceso a los derechos que se reconocen a la población migrante residente y refugiada en igualdad de condiciones con las personas nacionales, en cumplimiento de los mandatos constitucionales e internacionales.

Asimismo, los casos expuestos desmitifican el constante reproche que se le hace a las personas migrantes en general (sobre todo a aquella que se encuentra en situación irregular) de ser la responsable por el deterioro de los servicios públicos, cuando se evidencia que, cada vez más, las leyes en el país reconocen derechos y beneficios

28 Denuncias tramitadas de modo acumulado en el expediente N° 64860-2010

29 La Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares que estaba vigente desde el año 1973 (Ley N° 5662) fue reformada por medio de la Ley N° 8783, publicada en el Alcance N° 42 de La Gaceta N° 199 del día 14 de octubre del 2009 .

solamente a aquellas personas que cuenten con documentación al día, y sólo en casos excepcionales de emergencia se concede una ayuda temporal a las personas en situación irregular, lo cual sigue manteniendo a esta última población en situación de desamparo y vulnerabilidad.

Retos y Avances en la implementación de la Ley General de Migración y Extranjería (LGME). Del monitoreo a los avances en la implementación de la LGME (LGME N° 8764), se constatan los esfuerzos que realiza la DGME para mejorar la calidad de los servicios que brinda a las personas usuarias y para implementar aspectos aún pendientes de la Ley, sin embargo, aún quedan asuntos importantes por resolver: **a. Funcionamiento del Tribunal Administrativo Migratorio (TAM):** Las denuncias recibidas se relacionan con la mora en la resolución de apelaciones por parte del TAM que entró en funcionamiento en el mes de mayo de 2011. Al respecto, el Tribunal ha llamado la atención sobre la falta de personal y presupuesto asignado para resolver las apelaciones que se les presentan en el tiempo de 3 meses exigidos por la Ley. A abril de 2012, se contaban con alrededor de 1500 casos en circulante pendientes de resolución, a los cuales deben sumarse los expedientes que se encuentran pendientes de envío en la Gestión de Extranjería y en el Sub Proceso de Refugio. Según se han informado, a falta de espacio en las actuales instalaciones, en el caso de los expedientes de la Gestión de Extranjería, se envía cada día lunes una caja con expedientes que deben ser resueltos.

A criterio de la Defensoría y por lo constatado en los casos tramitados, este método resulta cuestionable pues existen expedientes resueltos por la DGME que pasan meses sin ser enviados al Tribunal, situación que se suma a la dilación general en el trámite, además de trasgredir el deber de custodia de los expedientes públicos y documentos de las personas usuarias.

Dificultades para la regularización migratoria: b. Existen factores en la legislación vigente y en la política migratoria que influyen en la dificultad de regularización de la población extranjera; entre estas: imposibilidad de la LGME para que las personas que se encuentran en el país en condición irregular, regularicen su situación (art. 69); el desconocimiento del arraigo como causal de residencia; la eliminación de la posibilidad de otorgar residencia por vínculo con familiar residente; los costos de la documentación; la falta de información clara y oportuna sobre requisitos necesarios para hacer los trámites en la Plataforma de Servicios de la DGME; falta de respuesta en la Contraloría de Servicios a las denuncias por dilación en los trámites; retrasos en la resolución de solicitudes de residencia y renovación así como en la resolución de apelaciones por parte del TAM; altos índices de rechazo de las solicitudes de refugio; interpretación estricta del otorgamiento de la permanencia legal por condiciones humanitarias; entre otros.

Fondo Social Migratorio: c. La Dirección de Migración³⁰, se encuentran realizando las gestiones necesarias para la constitución del fideicomiso para la administración de este Fondo. Para lo anterior se requiere la creación de un plan, que la DGME ha de-

³⁰ Seguimiento a expediente N° 49601-2009. Acciones para implementar la Ley General de Migración y Extranjería N° 8764.

nominado "Plan Nacional de Integración para la Rectoría del Fondo Social Migratorio" el cual pretende ser la herramienta que ordenará la programación del uso de los recursos del fideicomiso del Fondo durante 4 años.

Detenciones administrativas. Se siguen recibiendo quejas por estancias prologadas en el Centro de Aprehensión Temporal para Extranjeros en Condición Irregular, principalmente cuando se trata de personas que han solicitado el refugio en el país pero este ha sido denegado, por lo que no pueden ser deportados a sus países de origen y se les debe gestionar su deportación a un tercer país. Si bien la Sala Constitucional ha avalado la detención administrativa prolongada por la DGME mientras se estén realizando gestiones, debe existir un límite máximo a estas prórrogas, para su resolución en un plazo razonable y definido; de lo contrario, se está incurriendo en una privación de libertad por razones de naturaleza administrativa, dejando a las personas una situación de indefensión y en detrimento de sus derechos. La Sala Constitucional debe informarse de que por una medida cautelar administrativa, hay personas que han permanecido privadas de libertad, en esas condiciones, hasta más de un año mientras las autoridades migratorias resuelven su situación.

Esta misma situación de inseguridad jurídica se ha presentado en el Aeropuerto Internacional Juan Santamaría, donde se siguen presentando casos de personas solicitantes de refugio que deben permanecer allí por meses sin poder ingresar ni salir del país, a la espera de que se les resuelva su situación migratoria³¹.

Como aspecto positivo, debe destacarse que se han habilitado espacios adecuados en los Aeropuertos Internacionales Juan Santamaría (Alajuela) y Daniel Oduber Quirós (Liberia) para albergar a pasajeros con inconvenientes migratorios y con estancia prolongada, y que se han hecho remodelaciones en las Oficinas de la Dirección de Migración en Peñas Blancas para una mejor atención a las personas usuarias³². También se han constatado mejoras en el Centro de Aprehensión Temporal para Extranjeros en Condición Irregular, sin embargo, el centro sigue requiriendo mejoras importantes en infraestructura³³.

Documentación de personas extranjeras privadas de libertad³⁴ La Defensoría realizó una investigación de oficio con el propósito de dar seguimiento a las gestiones realizadas por el Ministerio de Justicia y la Dirección de Migración para documentar a las personas extranjeras que se encuentran privadas de libertad en el país. Como resultado se logró que se le encargara a la Policía Penitenciaria la confección de carnets de identificación sin ningún costo para los extranjeros. Según informó a la Defensoría el Instituto Nacional de Criminología, a noviembre de 2011 una parte importante de la población contaba con el documento de identificación y se pretende próximamente abarcar a toda la población.

Flujos Migratorios Mixtos. La Defensoría ha dado seguimiento al proceso de construcción conjunta con la Dirección de Migración, la OIM y el ACNUR, en la bús-

31 Corresponde a los expedientes N° 32376-2009 y N° 97380-2012

32 Corresponde al expediente N° 2456-2010

33 Corresponde al expediente N° 42882-2009

34 Corresponde al expediente N° 62683-2010

queda e implementación de lineamientos y estrategias de coordinación que permitan garantizar una respuesta integral a los flujos migratorios mixtos que ingresan al país y que requieren de una respuesta oportuna por parte del Estado costarricense y de un abordaje diferenciado respecto a los procedimientos que se aplican a las personas migrantes de la región.³⁵

Foro de Población Migrante y Refugiada. Uno de los temas esenciales de interés para el Foro³⁶ ha sido el seguimiento a la actuación de las dos organizaciones representantes de la sociedad civil ante el Consejo Nacional de Migración: el Servicio Jesuita para Migrantes y CENDEROS, cuyo periodo de representación vence el próximo mes de setiembre de 2012.

Con miras a este próximo cambio de representantes, y en atención al artículo 10 inciso 10 de la Ley de Migración y Extranjería³⁷, las organizaciones de la sociedad

35 Corresponde al expediente N° 42882-2009, el cual refiere a la investigación realizada por la Defensoría de los Habitantes a raíz de la llegada al país en 2009 de un importante flujo migratorio de personas africanas a quienes se mantuvo detenidas en el Centro de Aprehensión

36 La principal información compartida en el Foro durante este periodo fue la siguiente:

- Presentación del programa de capacitación de la Universidad Paulo Freire de Nicaragua, dirigido a personas migrantes y refugiadas en Costa Rica.
- Presentación del proyecto de ley denominado "Creación de las comisiones municipales de Derechos Humanos".
- Información general acerca de las gestiones desarrolladas por la Dirección General de Migración y Extranjería con el fin de atender la situación de las personas indígenas ngöbe que ingresan y permanecen en nuestro país, entre ellas, su regularización migratoria
- Exposición sobre los principales resultados del Proyecto Codesarrollo Costa Rica-Nicaragua 2008-2010).
- Información sobre representación de organizaciones de la sociedad civil en el Subcomité para el seguimiento de la Política Pública de acceso a la justicia de personas migrantes y refugiadas.
- Incorporación de las organizaciones: "The Ret" y "Asociación de Apoyo para Migrantes UPF".
- Información general sobre la participación de las organizaciones de la sociedad civil ante el Consejo Nacional de Migración.
- Presentación de resultados del Proyecto Codesarrollo Costa Rica-Nicaragua, por parte de la Dirección General de Migración y Extranjería
- Presentación de los segmentos de Población Migrante y Refugiada en el Informe Anual de Labores de la Defensoría de los Habitantes, correspondiente al período 2010-2011.
- Conocimiento de la solicitud de participación de la Comisión Municipal Especial de Derechos Humanos de la Municipalidad de Pococí.
- Información relacionada con la constitución del Fondo Social Migratorio.
- Presentación de la página web del Foro Permanente sobre Población Migrante y Refugiada.
- Exposición del Informe presentado por la Dirección General de Migración y Extranjería sobre la Situación de las Personas Trabajadoras Migrantes en Costa Rica.
- Comunicado del Bloque de Organizaciones Nicaragüenses sobre el carnet consular en sustitución de la cédula de identidad nicaragüense
- Información sobre el proceso de nombramiento de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en el Consejo Nacional de Migración (CNM), ante la renuncia del Servicio Jesuita para Migrantes.
- Solicitud de incorporación al Foro de ADHJUS, Asociación Pro Derechos Humanos y Justicia Social
- Información sobre Proyecto CAPDEM: Plataforma de Defensores de Derechos Humanos de Migrantes Centroamericanos (Sra. Sharon Granados. CIDEUHM y Red Nacional de Organizaciones Civiles para las Migraciones.
- Presentación del Informe nacional de Costa Rica sobre Flujos Migratorios Laborales intrarregionales: situación actual, retos y oportunidades en Centroamérica y República Dominicana en Costa Rica.

37 Este señala que formarán parte del Consejo Nacional de Migración "dos personas representantes de las organizaciones de la sociedad civil, vinculadas al tema migratorio, nombradas por la Defensoría de los Habitantes, según se establezca en el Reglamento de esta Ley"

civil participantes en el Foro, en conjunto con la Defensoría, trabajan en la redacción de una propuesta de “Reglamento sobre el procedimiento para el nombramiento de organizaciones de la sociedad civil ante el Consejo Nacional de Migración” para ser presentado a la Dirección General de Migración y Extranjería, el cual se espera se encuentre aprobado para la siguiente elección.

6. Personas en Situación de Pobreza.

El asentamiento La Carpio: Una promesa inconclusa.

En relación el avance en el proceso de titulación en el Asentamiento La Carpio³⁸, el 29 de abril de 2010 se firmó una carta de entendimiento entre varias instituciones públicas con la finalidad de atender y solventar la problemática de titulación y habitabilidad en el Asentamiento La Carpio. En este caso, el seguimiento y cumplimiento a los compromisos adquiridos se delegó en una Comisión Interinstitucional, en la que la Defensoría participa como Observadora.³⁹

Seguridad Pública.

En el periodo que abarca el presente informe, los problemas derivados de la falta de seguridad ciudadana -la necesidad de presencia policial- y abusos de autoridad policial⁴⁰, se constituyen en el grueso de las denuncias que en materia de Seguridad Ciudadana han interpuesto los y las habitantes ante la institución.

Respecto a los abusos de autoridad cometidos por la fuerza pública, las investigaciones se frustran ante la falta de medios probatorios. Pese a existir norma expresa que establece la obligatoriedad de llevar libros de registro en donde se consignan las actividades policiales que ejecutan,⁴¹ en la práctica no son debidamente llevados.

38 Corresponde al monitoreo del expediente N° 17996-22-2004.

39 Entre los resultados más palpables de la labor realizada en el marco de la Comisión se tienen:

- Disponibilidad de 2.000 millones de colones anuales para la ejecución de un Bono Colectivo.
- Nombramiento del Grupo Mutual Alajuela como ente ejecutor del Proyecto Bono Colectivo Asentamiento la Carpio.
- Delimitación del procedimiento a seguir para determinar quiénes serán postulantes por donación del terreno y quienes tendrán que pagar por los mismos, de parte del Instituto Mixto de Ayuda Social.
- Fijación del monto a pagar por metro cuadrado de terreno por parte de los postulantes que no califiquen por donación, el monto asciende a 485.07 colones por metro cuadrado según los cálculos efectuados por el IMAS.
- Programación de parte de la Compañía Nacional de Fuerza y Luz y el Instituto Costarricense de Electricidad de la reubicación de las torres de alta tensión para el primer semestre del año 2013.
- Inicio del visado de planos para la segregación de los lotes existentes de parte de la Municipalidad de San José.

40 Corresponde a los expedientes N° 75257-2011-SI, 76680-2011-SI, 77278-2011-SI, 78924-2011-SI, 7997-2011-SI, 80343-2011-SI, 80789-2011-SI, 81976-2011-SI, 82583-2011-SI, 82805-2011-SI, 88783-2011-SI.

41 Ver artículo 8 inc. 1 de la Ley General de Policía.

En los casos en los que se alega que no existen registros que permitan constatar la actuación policial, lejos de pensar que no se cometió, se sospecha la inobservancia del deber de registrar toda incidencia que se suscite, lesionando de esta forma en

doble vía los derechos de las personas: primero por el abuso efectivamente perpetrado, el cual de ejecutarse, se procura la ausencia de personas que sirvan de eventuales testigos; y segundo, la falta de registro que no permite determinar la verdad real de la situación y por ende sentar las responsabilidades disciplinarias de acuerdo a la falta, situación que deja en una situación de indefensión a las personas ante las autoridades.



- “La falta de recursos para asignar en las diferentes zonas del país genera en la población sentimientos de inseguridad, intranquilidad, preocupación y la percepción de una falta de atención al problema por parte del Estado, esta situación exige que las autoridades de seguridad distribuyan los recursos disponibles obedeciendo a criterios técnicos basados tanto en las características de la zona que se atenderá y las actividades que se realizarán en ella, como en las características de la población que la habita y las necesidades específicas que ellas enfrenten.”

Defensoría de los Habitantes, 2012

- **La prevención del delito no se realiza violentando derechos.** Para la prevención de la delincuencia que el Estado y los diversos órganos y poderes encargados del tema de la Seguridad Ciudadana, realicen un proceso de definición de las causas de la delincuencia, con miras a ampliar las opciones e instrumentos con que se cuenta para garantizar la vigencia de este derecho fundamental.



Pese a que en la denominada Política Integral y Sostenible de Seguridad Ciudadana y Promoción de la Paz

Social POLSEPAZ, se optaba por un enfoque dirigido a la prevención situacional⁴², el Ministerio de Seguridad ha implementado una serie de acciones dirigidas a prevenir la ejecución de acciones delictivas que, sin principios claros, podrían implicar un alejamiento del modelo de la POLSEPAZ. Entre ellas destacan:

Delincuentes más buscados cada semana: Revisión de los archivos digitales de los rostros más buscados cada semana, posteriormente mediante patrullaje en las calles se dedican a su búsqueda.

Delincuentes reconocidos: Visita en el lugar de residencia de las personas que han sido fichadas reiteradamente, con el fin conocer a que se dedican, con quien se reúnen y si salen son vigilados por las autoridades.

Mapas digitales: Se prevé la implementación de mapas digitales que guíen a las policías hacia el hampa, mediante la identificación de cantones y distritos por colores los cuales irán identificando la intensificación de la actividad delictiva⁴³.

Estas y cualesquiera otras formas de abordar la delincuencia por parte de las autoridades, debe ser acorde con la normativa vigente y en el marco del respeto de los derechos humanos. **No es procedente que en nombre de la seguridad se restrinjan libertades a las personas, ni que se estigmaticen las comunidades**

42 Es decir, considerando las condiciones sociales y económicas que colocan en una situación de vulnerabilidad a los habitantes frente al delito y el surgimiento de conductas delictivas o violentas en la sociedad

43 Dicha propuesta está siendo coordinada y desarrollada por el Instituto Costarricense sobre Drogas (ICD).

pobres cuando el delito es una práctica en todas las clases sociales; por ende, el abordaje policial en las situaciones descritas, de presuntos delincuentes buscados cada semana o de aquellos que están fichados por su recurrencia en su lugar de residencia, no puede tornarse abusiva y discriminatoria al punto de caer en un eventual acoso o que en la ejecución de los operativos se incurra en abusos policiales con el pretexto de que se trata de "delincuentes reconocidos".

La regulación general de la policía municipal es esencialmente jurisprudencial⁴⁴, por lo que su regulación individual -atribuciones y funciones específicas así como sus procedimientos- proviene de la normativa interna que cada municipio emita. En este sentido, esta Defensoría detectó que la Policía Municipal de San José carece de un manual de procedimientos policiales en el que señalen claramente los límites y procedimientos que deben respetar sus destacados en su interacción con las y los habitantes⁴⁵, lo cual ha propiciado prácticas discrecionales abusivas en el personal policial. Para el cumplimiento de esta recomendación, la Institución ha brindado asesoría en la elaboración y revisión del Manual, sin embargo, a la fecha este no ha sido publicado, por lo que se mantiene actual el riesgo para los derechos fundamentales de las y los habitantes que entran en conflicto con este cuerpo policial.

7. Personas Privadas de Libertad.

El tortuoso camino para recibir atención médica. El Estado tiene como obligación general la generación de las condiciones necesarias para que toda persona que habitan en el país se les garantice su derecho a la salud, no obstante, una vez más se debe advertir que este mandato es uno de los más transgredidos en detrimento de la salud de quienes el Estado ha privado de su libertad. Los principales obstáculos son los siguientes:

El deficiente mecanismo para solicitar atención médica. El levantamiento de las listas para recibir la atención médica ha sido asignada al Gestor de cada ámbito, quien no tiene la capacitación para definir los criterios técnicos para priorizar la atención. Aunada a esta situación, se presentan supuestos de corrupción a lo interno de los ámbitos que condicionan el acceso a un puesto en la lista al pago por este o bien, lo limita la buena relación con el gestor.

La sobrepoblación. Esto incrementa los problemas de salud, situación que provoca el colapso de un servicio de salud debilitado y con dificultades presupuestarias para la sustitución de los profesionales médicos en razón de incapacidad o vacaciones.

La pérdida de citas médicas externas. Esta Defensoría en forma reiterada ha señalado como un problema para la vigencia del derecho a la salud de las personas que se encuentran privadas de libertad, la pérdida constante de citas, especialmente

44 Votos Nº 10134-1999, 4705-2005 de la Sala Constitucional

45 Corresponde al expediente Nº 75686-2011-SI.

con especialistas, debido a la incapacidad a lo interior del sistema penitenciario de garantizar su traslado oportuno o la carencia de personal suficiente para su acompañamiento. Esta situación, que pese a las reiteradas recomendaciones emitidas a los diversos centros, no ha sido solventada, implica una grave afectación a los derechos de la persona privada de libertad, pues aunque la cita se reprograma mucho tiempo después, en detrimento de su salud del paciente, en varias ocasiones vuelven a perderla porque nuevamente el traslado no es efectuado.

Dietas Especiales, estas son las mismas para todos, sin tener en consideración las particularidades de cada paciente; los suplementos de las dietas reforzadas suelen atrasarse por falta de presupuesto o de coordinación. Aunado en lo anterior, los médicos que recetan una determinada dieta, desconoce la disponibilidad de alimentos a lo interno del Sistema Penitenciario, restringiendo los alimentos que puede ingerir la persona y provocando que esta, por la necesidad de alimentarse, consuman alimentos que afectan su salud.

Retrasos en las recetas de medicamentos. Pese a que anualmente el Ministerio de Salud gira una partida presupuestaria a la CCSS para garantizar el suministro de medicamentos, aún persiste la idea en algunos funcionarios y funcionarias de esta última institución, que la satisfacción de las necesidades en medicamentos de las personas privadas de libertad, más que el cumplimiento de una obligación, se trata de un acto de caridad que puede ser denegado en cualquier momento.

Si un Sistema Penitenciario no puede garantizar en forma eficiente el acceso a los servicios de salud a las personas ingresadas que se encuentran enfermas, ineludiblemente será ineficiente en adoptar las medidas de prevención y los programas necesarios para otorgar a la población penitenciaria una condición de salud óptima y conforme con las disposiciones internacionales en materia de Derechos Humanos.

Valoración de ingreso. Cuando una persona ingresa a un Centro Penitenciario se le debe realizar una valoración médica para conocer su estado general de salud⁴⁶; para determinar si requiere atención crónica, de cuidados especiales o de referencias a especialistas, para asegurarle la atención de su salud mientras se encuentra en prisión debido a que no puede hacerlo por sus propios medios. Pese a que se habla del cumplimiento de una obligación internacional, no se cumple efectivamente a lo interno del Sistema Penitenciario, supeditando la atención a interposición de la denuncia por parte del afectado ante un órgano externo -Sala Constitucional, Defensoría de los Habitantes-. En la misma línea, en el caso de traslados hacia otro centro penitenciario, se olvida la remisión del expediente médico, impidiendo la adecuada atención y control registrable sobre el historial clínico del paciente.

Las ataduras de la drogadicción. El abordaje de la drogadicción en los centros penitenciarios del país, continúa siendo una de las materias pendientes de nuestro Sistema Penitenciario. El abordaje de este fenómeno debe partir de un enfoque en

46 Las Reglas Mínimas para el tratamiento de los reclusos establece en su párrafo número 24 que "El médico deberá examinar a cada recluso tan pronto sea posible después de su ingreso y ulteriormente tan a menudo como sea necesario, en particular para determinar la existencia de una enfermedad física o mental (...) señalar las deficiencias físicas y mentales que puedan constituir un obstáculo para la readaptación (...)"

salud pues se trata de una enfermedad crónica progresiva⁴⁷, la cual requiere del abordaje propio de cualquier patología crónica. Al respecto, se recomendó a las autoridades Penitenciarias reforzar el Plan de Atención Técnica en coordinación con el Área de Salud para lograr adoptar medidas efectivas que garanticen el proceso de rehabilitación de todas aquellas personas privadas de libertad que sufren adicción a cualquier droga⁴⁸⁴⁹.

¿Atención para el insano mental o para el imputable mal portado? Preocupa el uso intensivo que algunos jueces de ejecución de la pena han dado a las medidas de seguridad de internamiento en Hospital Psiquiátrico Penitenciario, en ocasiones sin considerar el estado de salud del imputado, su grado de peligrosidad y algunas ocasiones, sin solicitar el criterio de Medicatura Forense para emitir sus resoluciones. Esta situación ha generado que la capacidad instalada del Centro sea sobrepasada; no obstante, merece la pena rescatar que muchos de los jueces han ido tomando conciencia de esta situación y están considerando el criterio técnico del personal especializado del Centro.

El resquebrajamiento de la débil infraestructura penitenciaria. En relación con el tema de infraestructura penitenciaria la Defensoría durante el periodo 2011-2012 ha dado seguimiento al expediente 61562-2010 cuando se recomendó al Ministerio de Justicia que elaborara un programa de mantenimiento y reparación de infraestructura de los centros penitenciarios, específicamente en La Reforma, los ámbitos B (en relación con los techos y malla perimetral), C (en relación con las condiciones de los baños y servicios sanitarios y dormitorios) y F (infraestructura en general del ámbito).

Al respecto, las autoridades del Ministerio informaron que las obras de remodelación o reconstrucción se efectuarían con los fondos del préstamo con el BID; sin embargo, luego de un análisis efectuado por parte de esta Defensoría, se determinó que dentro del préstamo BID no existe ningún componente referente al tema de infraestructura penitenciaria, sino que se enfoca en el fortalecimiento de la capacidad institucional del Ministerio de Seguridad Pública y el Ministerio de Justicia y Paz referente a capacitación, prevención social focalizada en niños y jóvenes en riesgo en áreas críticas y, finalmente, la reinserción social para personas en conflicto con la ley penal. Se solicitó al Ministerio de Justicia indicar si existe presupuesto para la construcción de nuevas obras de infraestructura o bien la remodelación de existentes.

La Dirección General de Adaptación Social, confirmó que no existe presupuesto el año 2012 para este fin y que las únicas obras que se contemplan para su ejecución durante el 2013 son la conclusión de la remodelación del Buen Pastor y el sector de Adulto Joven. Pese a esta afirmación, en el caso de Adulto Joven no se cuenta con contenido presupuestario sino que se gestionará el mismo para su posterior aproba-

47 Así calificada por la Organización Mundial de la Salud y por la Asociación Americana de Psiquiatría.

48 Corresponde al Expediente No. 73549-2011-SI.

49 Corresponde al Expediente No. 14182-2007. En este se logró determinar un supuesto en el cual las personas, ante la inexistencia de una atención integral, exigían la entrega de medicamentos destinados al tratamiento de problemas psiquiátricos.

ción. Además se indica que en el caso de la Reforma se está a la espera de contar contenido presupuestario ya que el mismo es inexistente para el 2012.

La “Tortura”: del mito a la realidad. En relación con los hechos acaecidos el 11 de mayo de 2011 en el Ámbito E de Máxima Seguridad de La Reforma en la que intervinieron diversas fuerzas policiales para evitar la fuga, lo que suscitó un enfrentamiento en el que perdieron la vida varios privados de libertad y custodios policiales. La situación fue denunciada ante esta Institución por parte de los familiares de los privados de libertad participantes, quienes señalaron que estaban siendo víctimas de malos tratos de parte de los custodios penitenciarios y que estaban recibiendo golpizas sistemáticas. La Defensoría por medio de la Unidad del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura procedió a efectuar visitas y entrevistas a la población privada de libertad denunciante determinando luego de un análisis exhaustivo y de una revisión médica que los privados de libertad involucrados en el intento de fuga habían sido sometidos a “Tortura y otros malos Tratos”⁵⁰. Con lo cual se rompió el mito de que Costa Rica era un país libre de tortura.

Posterior al intento de fuga, se suscitó la muerte de uno de los privados de libertad participantes en una celda de aislamiento a la que solo tenían acceso los custodios policiales, por lo que se le solicitó al Ministerio de Justicia efectuar los procedimientos disciplinarios pertinentes, conformándose una Comisión Interventora de la Reforma con la finalidad de analizar en macro la situación y como primeros resultados de la misma se efectuó la suspensión de 14 funcionarios penitenciarios; actualmente, se está a la espera de la finalización del proceso de investigación de la muerte del privado de libertad por parte de las autoridades judiciales.

8. Administración de Justicia.

En los últimos años se ha presentado un descenso importante en el número de denuncias en contra de la Administración de Justicia⁵¹, debido a la consolidación de las Contralorías de Servicios como mecanismos de facilitación que contribuyen a investigar e informar a los usuarios sobre los procedimientos y, más recientemente, el Programa de Mora Judicial que busca reducir el circulante de casos en aquellos despachos judiciales con volumen considerable de trabajo⁵². No obstante, en relación con las Contralorías de Servicio se debe añadir que aún deben ser mejorados para que efectivamente cumpla con el papel al que están llamadas. Concretamente, se requiere extender su proceso de regionalización más allá de las cabeceras de provincia y de algunos cantones para evitar que aspectos tales como la distancia y los costos propios del desplazamiento incidan en el acceso de los y las usuarias a sus servicios⁵³.

50 En relación con el término Tortura ver artículo 1 de la Convención contra la Tortura y otros tratos crueles inhumanos y/o degradantes

51 Corresponde a los expedientes N° 73512-2011-SI, 75002-2011-SI, 78467-2011-SI, 80033-2011-SI, 82579-2011-SI.

52 Corresponde al expediente N° 82579-2011-SI.

53 Actualmente existen Contralorías de Servicio en las cabeceras de provincia y en las dos provincias más grandes, en Guanacaste en los cantones de Nicoya y Santa Cruz y en Puntarenas en los cantones de Corredores, Golfito y

La dilación excesiva en la tramitación de los procesos judiciales continúa siendo la principal causa de malestar. En tanto servicio público que presta la administración de justicia, al igual que el resto del aparato estatal, debe ajustarse a los principios de continuidad, eficiencia, igualdad y adaptación contenidos en la Ley General de la Administración Pública.

Una de las investigaciones realizadas en el presente periodo y, que refleja claramente la inobservancia del principio de justicia pronta y cumplida, es el caso de una persona a quien se le dictaron medidas de seguridad por el Tribunal de Juicio de Pérez Zeledón, siendo ingresado en el Hospital Nacional Psiquiátrico y sujetando la vigencia de la medida a revisión cada seis meses. Pese a que los doctores del nosocomio revisaron periódicamente los progresos de la persona y lo informaron a la autoridad judicial, ésta negligentemente traspapeló las valoraciones emitidas por el hospital, obligando al paciente a permanecer hospitalizado por dos años y medio, pese que a los seis meses de ingreso al nosocomio, ya contaba con una recomendación de sustituir el internamiento por control externo del paciente⁵⁴.

“Igualmente, es necesario que la administración de justicia continúe los esfuerzos de sensibilización para desarrollar canales de comunicación eficaces al momento de entrar en contacto con las personas usuarias, quienes constituyen la razón de ser del servicio que prestan.”

Defensoría de los Habitantes, 2012

9. Educación para Adultos.

En esta oportunidad no se reportan muchas denuncias en el tema de educación para adultos⁵⁵. Las que fueron presentadas reflejan mayoritariamente cuestiones de orden administrativo que inciden en el acceso al derecho de la educación como proceso de desarrollo. Entre las principales factores destacan: duplicidad en la solicitud de requisitos, situación que riñe con la aplicación de la Ley N° 7220 Protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos, falta de información al usuario, falta de previsión en el nombramiento de docentes⁵⁶. Condiciones estas que en la práctica hacen nugatorio el derecho de quienes acceden a las diversas formas de educación con el objetivo de profesionalizarse y mejorar sus condiciones de vida.

Pérez Zeledón.

54 Corresponde al expediente N° 62569-2010-SI.

55 Las investigaciones efectuadas corresponden a los expedientes N° 74409-2011-SI, 7588-2011-SI, 79919-2011-SI, 80370-2011-SI, 81500-2011-SI y 82318-2011-SI.

56 Corresponde a los expedientes N° 74409-2011-SI, 79919-2011-SI y 80370-2011-SI.



• Dirección de • Calidad de Vida

En el marco de las competencias institucionales encomendadas, le corresponde a la Dirección de Calidad de Vida la tutela del derecho efectivo que tienen las y los habitantes al Ambiente Sano, a la Vivienda, a la Prestación de los Servicios de Salud, y al Patrimonio Histórico-Arquitectónico, procurando con ello, incidir positivamente en la calidad de vida de las y los habitantes, entendida ésta como un proceso continuo de mejoramiento de los elementos esenciales de la vida.

Se tiene que para el período que comprende el presente Informe, del total de las intervenciones realizadas, un 57 % corresponden a denuncias referidas a la afectación del Ambiente, generándose un incremento cercano al 7% en el número de denuncias recibidas por temas ambientales en comparación con el año pasado. Entre los temas ambientales de mayor denuncia para el período que nos ocupa, se encuentran: contaminación sónica; instalación de torres de telefonía celular; contaminación atmosférica por gases, humos y polvos; inadecuada disposición sanitaria de excretas y aguas pluviales; y problemas en la prestación de agua potable.

En el campo del derecho a la prestación de los servicios de salud, el número de denuncias recibidas, representa un 34 % del total de casos de la Dirección, manteniéndose la tendencia de años anteriores, sea no se percibe un mejoramiento en la prestación de los servicios de salud que impacte positivamente la denuncia. Se tienen como principales temas de denuncia los referidos a denegación, deficiencia o maltrato en la prestación de los servicios de salud; cierre arbitrario o falta de recursos de los servicios de salud; y violación a los derechos de los pacientes.

En el tema de vivienda, las denuncias recibidas corresponden a un 7% del total de intervenciones. Al respecto, conviene indicar que pese al pequeño número de denuncias, las mismas representan a poblaciones numerosas, lo cual hace que el impacto real de la atención de cada denuncia sea de alta importancia en el mejoramiento de la calidad de vida de las personas. Los temas más frecuentemente denunciados refieren a la negligencia en el control por parte de las entidades autorizadas de los proyectos de vivienda, lo cual trae consigo desde mala calidad constructiva de las

viviendas, hasta problemas en la elaboración de listas de posibles beneficiarios de vivienda. En igual sentido, se incrementa el número de denuncias de personas afectadas por las distintas emergencias que se han presentado en el país con ocasión de fenómenos naturales.

Sobre el derecho a los beneficios de la cultura y protección al patrimonio histórico arquitectónico de Costa Rica, en el año 2011, se tiene un porcentaje de denuncias recibidas de un 2%, todas referidas a la omisión estatal en la protección del Patrimonio Histórico-Arquitectónico del país.

Se detalla a continuación las investigaciones que se consideran especialmente relevantes en cada uno de los temas que atiende la Dirección de Calidad de Vida; relevancia que viene dada o por el impacto del tema investigado en la calidad de vida de las personas; por ser un tema novedoso o de actualidad; por su reiteración en el tiempo sin que se registren avances importantes en las políticas gubernamentales para atender la problemática denunciada.

I. Derecho a una Vivienda Digna: dotación de vivienda en situaciones de emergencia, una respuesta estatal ineficiente.

Durante el período en análisis, se conocieron las quejas presentadas por las y los habitantes especialmente sobre dos aspectos a saber: la inclusión o exclusión en listas de posibles personas beneficiarias de proyectos de vivienda y la dotación de la misma en el caso de las personas que han sufrido una situación de emergencia producto de fenómenos naturales, tales como el Terremoto de Cinchona y la Tormenta Tomas.

Sobre el primer punto, el mismo se desarrolla en el capítulo primero del presente Informe, planteando una especial preocupación por la ausencia de una efectiva rectoría que fije políticas públicas traducidas en acciones concretas y efectivas que permitan al Estado determinar con criterios técnicos y con una visión que responda a las necesidades reales, quiénes son las personas que requieren una vivienda de interés social y cómo estas personas pueden tener acceso, sin intermediarios, a los beneficios sociales existentes al respecto.

En relación con la dotación de vivienda en situaciones de Emergencia, conviene indicar que tal y como lo denunció la Defensoría de los Habitantes en el Informe Anual 2010-2011, presentado ante la Asamblea Legislativa, uno de los mayores problemas para atender dicha problemática de forma oportuna es el de aplicar procedimientos administrativos ordinarios para situaciones extraordinarias.

En ese orden de ideas, la Defensoría le ha dado seguimiento al funcionamiento de las Comisiones Interinstitucionales conformadas para atender la necesidad de dotación de vivienda de las personas afectadas por el Terremoto de Cinchona y la Tormenta Tomas. Lo anterior, con la finalidad de verificar que los proyectos de vivienda que pretenden constituirse en la solución para las personas afectadas avancen con la mayor celeridad posible, cumpliendo con la normativa vigente.

1. En el caso de la emergencia generada por el Terremoto de Cinchona¹, según información brindada por la Comisión de Tramitología² el estado de los proyectos de vivienda es el siguiente:



PROYECTOS CONCLUIDOS

Caso Los Rodríguez: Ubicado en Bajo Rodríguez. Atendido con ayuda de la Iglesia.

Nueva Cinchona: Terminado totalmente en cuanto a viviendas, solo está pendiente la construcción de la Escuela por parte del MEP.

Proyecto Calle El Tajo: Poás de Alajuela. 20 soluciones de vivienda. Proyecto concluido y entregado a las familias.

Proyecto Don Nicolás: Poás de Alajuela. 36 soluciones de vivienda. Proyecto concluido y entregado a las familias.

PROYECTOS PENDIENTES:

Proyecto Caliche: Poás de Alajuela. 73 soluciones de vivienda. En proceso de escriturización de segregaciones de lotes para presentar los expedientes de las familias ante la entidad autorizada que es el Banco de Costa Rica.

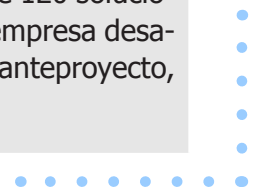
Proyecto Nuevo Carrizal: Carrizal de Alajuela. 88 soluciones de vivienda. Atenderá familias afectadas por el terremoto incluyendo las familias de Los Cartagos, que viven en zonas de riesgo y de pobreza extrema. Próximo a concluir.

Proyecto Renacer: Varablanca. 36 soluciones de vivienda. Aprobado por BANHVI sobre la parte técnica, la entidad autorizada es Mutual Alajuela.

Proyecto Nueva Esperanza-Laguna: San Isidro de Alajuela. 107 soluciones de vivienda. Este Proyecto es el que más problemas ha presentado por parte de la empresa desarrolladora.

Proyecto Alsacia: San Isidro de Alajuela. 105 soluciones de vivienda. Este proyecto se encuentra con los planos aprobados por la Municipalidad de Alajuela, requiere la viabilidad ambiental. Se desarrollará en dos etapas, de las cuales la primera ya está aprobada por el BANHVI.

Proyecto Fraijanes y Poasito: Ubicado en Sabanilla de Alajuela, con un total de 120 soluciones de vivienda. La meta es que la empresa desarrolladora presente a las familias el anteproyecto, para el 16 de abril.



1 Expediente No. 42094-2009

2 Sesión de la Comisión de Tramitología celebrada el 20 de marzo del 2012.

Conforme a la experiencia acumulada en el seguimiento brindado por tres años a los proyectos pendientes y siendo que a la fecha falta todavía un 50% de familias por ubicar, la Defensoría insiste en la necesidad de que las autoridades elaboren un proyecto de ley especial que atienda la reconstrucción en situaciones de emergencia; de lo contrario, los proyectos seguirán tramitándose como proyectos ordinarios, sea cumpliendo los trámites exigidos en situaciones de normalidad, pese a que se trata de una situación de emergencia.

La Comisión de Tramitología instaurada, que sesiona una vez al mes, se creó con el objetivo de agilizar los trámites administrativos, al estar conformada por un representante de las instituciones encargadas de aprobar y atender proyectos de vivienda; sin embargo, la ausencia reiterada de funcionarios, el cambio de representantes de instituciones en esta comisión y la falta de un marco normativo específico que regule el tema de dotación de vivienda en situaciones de emergencia, no han permitido que se cumpla con el objetivo propuesto con mayor celeridad.

Es necesario redoblar esfuerzos para que los proyectos que están pendientes se concluyan, de forma tal que las personas afectadas por la emergencia puedan disfrutar de una mejor calidad de vida y continuar con sus vidas. Además, el Estado costarricense tiene que hacer frente a otras emergencias tales como la Tormenta Tomás, que afectó al país en noviembre del 2010 y las que se vayan presentando. Reitera la Defensoría que seguirá formando parte de la Comisión de Tramitología que lidera el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos con el fin de continuar con el conocimiento de los otros proyectos que quedan pendientes.

2.- En el caso de la atención de las necesidades de vivienda de la población afectada por la Tormenta Tomás³, del seguimiento brindado por la Defensoría a los procesos de coordinación interinstitucional se tiene que en el cantón de Parrita, en febrero del 2011 se constituyó un Comité Interinstitucional de Vivienda. Las familias identificadas como afectadas son 262 en total y todas se encuentran en proceso de estudio. Al mes de noviembre 2011, y según priorización, se han entregado 42 viviendas.

En el cantón de Aguirre se reportan pocos o ningún avance en la coordinación interinstitucional, siendo que hay esfuerzos liderados por el Ministerio de Salud que no han fructificado ante la falta de participación del Gobierno Local. Asimismo, el proyecto planteado por la Comisión Nacional de Emergencias para los afectados de la comunidad de Portalón, se encuentra en condiciones de abandono.

Según información brindada por el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, los siguientes cantones tienen proyectos de vivienda en trámite: Acosta, Desamparados, Escazú, Pérez Zeledón, Atenas, Grecia, El Guarco, Oreamuno, Cañas, Santa Cruz, Corredores, Garabito y Osa.

Es claro que el impacto geográfico y en número de personas afectadas que tuvo la Tormenta Tomás ha hecho que la atención de la emergencia se presente de mayor complejidad. Sin embargo, preocupa a la Defensoría que las personas afectadas por

³ Expediente No. 75033-2011.

“La complejidad que encierran los procesos de reconstrucción de poblados o reubicación en algunos casos, es de tal magnitud que requiere irremediablemente una acción interinstitucional coordinada, donde los Gobiernos Locales, así como las autoridades nacionales tienen competencias y responsabilidades que cumplir.”

Defensoría de los Habitantes, 2012

dicho fenómeno natural hayan quedado desamparadas ante un accionar institucional que, en definitiva no arranca, ni siquiera en la fase de diagnóstico del impacto real de la emergencia.

Es así como en el tema de vivienda, las emergencias ponen en evidencia las limitaciones en la capacidad de respuesta del Estado costarricense, siendo que partiendo de las restricciones económicas que se tengan, el aparato estatal debe idear los mecanismos que permitan una coordinación más efectiva y eficiente.

3.- Situación del desastre en Calle Lajas, Escazú:

El deslizamiento producido en Calle Lajas, Escazú, el 4 de noviembre del 2010, trajo como consecuencia la pérdida de 24 vidas humanas. Aunado a ello, nació la urgente necesidad de reubicar a las 54 familias que habitaban el lugar. Al respecto, estudios técnicos realizados por la Comisión Nacional de Emergencias confirmaron la necesidad de reubicar a las familias del lugar. En igual sentido, el Ministerio de Salud giró a las familias que permanecieron en la zona determinada como vulnerable, órdenes sanitarias para que procedieran a desalojar sus viviendas.

Ante este panorama, inició el accionar interinstitucional con la finalidad de construir posibles soluciones a la problemática que significaba las familias que no han querido abandonar el lugar.

En octubre de 2011, el Área Rectora de Salud de Escazú realizó una reunión con las y los vecinos de la zona, donde se explicó la situación actual de la zona y la necesidad de cumplir las medidas precautorias que la Administración ha ordenado. La comunidad afectada acuerda no habitar dichos inmuebles con la condición de que el jefe de familia o un adulto visitarán en forma periódica su propiedad y pertenencias para evitar situaciones de hurto.

Se organiza un Comité Comunal de Emergencias con compromisos de acciones de prevención y mitigación del riesgo a fin de llevar a cabo las siguientes acciones: - Conformar un Sub Comité de Vigilancia y Monitoreo, donde los miembros recorren cada dos días el cauce de la quebrada y se avisa de cualquier cambio en éste, esto con apoyo de CNE, Oficina de Gestión de Riesgo de la Municipalidad de Escazú; -Habilitación, mejoramiento y mantenimiento de los senderos de evacuación que permite el egreso seguro y expedito de los jefes de familia que estén vigilando su propiedad y de los miembros del comité que realice el monitoreo. Asimismo, se cuenta con un plan comunal de prevención de riesgos y atención de emergencias con aval de CNE y del Ministerio de Salud. Se realizan inspecciones de control de seguimiento, levantándose las actas de inspección ARS-ERS-082-JFH-2011 y ARS-RS-ARR-07-2012, donde se evidencia que se mantiene el cumplimiento de las órdenes sanitarias.

De esta forma, dos fenómenos naturales (Terremoto Cinchona, Huracán Tomas), acaecidos en el 2009 y 2010, dejan al descubierto las debilidades del Sistema de Gestión del Riesgo en su fase de reconstrucción, especialmente en lo que a dotación de vivienda se refiere. Urge realizar un remozamiento integral de la normativa vigente, de forma tal que permita a las instituciones públicas involucradas en los procesos de reconstrucción de entornos después de las emergencias, brindar una respuesta más ágil, donde el entramamiento burocrático procedimental no sea la respuesta que esperan las personas afectadas, sino el contar con una vivienda digna.

“Sobre la dotación de una solución de vivienda definitiva, se tiene conocimiento que el proyecto de vivienda que albergara las familias de Calle Lajas no se está desarrollando todavía, lo anterior debido al alto costo de los terrenos en la zona.”

Defensoría de los Habitantes, 2012

II. Derecho a un Ambiente Sano: la dicotomía entre desarrollo y protección ambiental, una discusión pendiente.

Las intervenciones realizadas por la Defensoría en el tema Ambiental durante el 2011, permitieron reflexionar sobre los retos ambientales que el país presenta, mismos que se ven reflejados tanto en las denuncias recibidas como en las supuestas contradicciones que se plantean con mayor intensidad entre la protección del Ambiente y el Desarrollo.

En ese orden de ideas, se analizan a continuación temas de alto impacto que permiten hacer referencia a los pendientes que el país tiene en materia ambiental, así como a las acciones que al respecto están pendientes de tomar.

1.- Proyectos de Generación Eléctrica: un reto para la sostenibilidad

La Defensoría en cumplimiento del requerimiento de la Asamblea Legislativa, realizó un análisis de siete proyectos de ley sobre generación eléctrica, en algunos casos en parques nacionales o zonas protegidas⁴, en los cuales se concluyó que se comparte y comprende la preocupación nacional existente en torno a la necesidad de adoptar medidas en relación con la satisfacción de la demanda de servicios eléctricos presente y futura. No obstante, también se está consciente de que la reforma a realizar debe garantizar la protección de los derechos de las y los habitantes, de una forma sostenible y responsable con el ambiente.

Del análisis de los proyectos de ley dictaminados, tiene esta Defensoría como presu- puestos que deben ser considerados por las y los legisladores en la discusión de los mismos y, específicamente en el tema ambiental, los siguientes:

Incorporación del desarrollo sostenible como modelo de desarrollo: El desarrollo sostenible ha sido definido como la satisfacción de las necesidades presentes sin comprometer las de las futuras generaciones. Es claro que el adoptar el desarrollo sostenible como modelo de desarrollo, implica el lograr una adecuada regulación de

4 Proyectos de ley No. 17.474, No. 17.495, No. 17.496, No. 17.666, No. 17.811, No. 17.812, No. 18.093.

la explotación del recurso hídrico, así como la planificación en la instalación de proyectos sin impedir el disfrute del recurso hídrico y demás recursos naturales como la fauna, los ecosistemas, la navegación, el paisaje entre otros. Se pretende así, a través del desarrollo sostenible, lograr ese necesario equilibrio entre desarrollo y protección ambiental, reto por demás fundamental para el país.

Cumplimiento de la normativa ambiental vigente: Todo proyecto debe partir del cumplimiento de la normativa ambiental vigente, sin perjuicio del establecimiento de nuevos estándares ambientales más altos o eficientes. Lo contrario implicaría la revisión de normativa ambiental vigente, así como eventuales regresiones en la protección ambiental existente.

Incorporación del principio precautorio y decisiones fundamentadas en criterios técnicos: Tratándose de temas ambientales, el Principio Precautorio, así como la toma de decisiones fundamentada en criterios técnicos, deben ser de aplicación obligatoria, de forma tal que se resguarde la protección ambiental a partir de criterios técnicos.

Requerimiento de estudio de impacto ambiental para obtener viabilidad ambiental: Todo proyecto que se pretenda desarrollar, debe contar con el consabido estudio de impacto ambiental como instrumento de gestión ecosistémica, para la obtención de su correspondiente viabilidad ambiental.

Sobre la declaratoria de interés público y conveniencia nacional de los proyectos de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica:

De conformidad con la Ley Forestal vigente, existe una prohibición general para el cambio de uso del suelo en terrenos cubiertos de bosque; estableciéndose una serie de excepciones a esa prohibición, entre las que se encuentran los “proyectos de infraestructura, estatales o privados, de conveniencia nacional”. Así las cosas, la autorización para el cambio de uso de suelo en terrenos cubiertos de bosque sólo procedería para los casos en que se requiriera levantar obras que brinden servicios básicos para el normal funcionamiento de una economía moderna.

No es aceptable que el Poder Ejecutivo establezca nuevos decretos argumentando “conveniencia nacional” regulando más allá de lo establecido en la legislación ambiental-forestal. Tampoco son aceptables las declaratorias de “conveniencia nacional” pretendidas por proyectos de ley, carentes de base científico-técnica que permita establecer de manera objetiva, que los beneficios sociales que traería el nuevo proyecto son mayores que el costo socio-ambiental que implicaría la devastación de hectáreas de bosque, incluyendo la desaparición de especies de flora y fauna en peligro de extinción.

Aplicación del principio de participación ciudadana: La participación ciudadana en la resolución de conflictos ambientales y en la toma de decisiones, constituye una herramienta indispensable en la gestión ecosistémica.

Agua como bien de dominio público: El agua es un bien que debe ser protegido, no sólo como fuente de energía hidroeléctrica, sino como elemento fundamental del medio ambiente y componente mayoritario de los ecosistemas. En ese sentido, la apuesta nacional debe ser por la gestión integrada del recurso hídrico, de forma tal que se solventen los problemas que actualmente se presentan a nivel de competencias, responsabilidades, entre otros.

Deja así sentados los presupuestos ambientales a partir de los cuales se deben analizar los proyectos de ley de generación eléctrica existentes y en construcción, de forma tal que los mismos respondan al equilibrio entre la necesidad que se quiere satisfacer y la protección del ecosistema asociado.

2.- Conflicto en áreas protegidas: el Caso Maquenque

La Defensoría de los Habitantes realizó una investigación de oficio⁵ para esclarecer las múltiples dudas y disconformidades de las personas propietarias del Refugio Nacional de Vida Silvestre Mixto Maquenque (RNVSM), en relación con su existencia y administración.

Como resultado de la investigación realizada⁶ se tuvo por comprobado que la zona donde se ubica el Refugio se caracteriza por ser de gran riqueza e interés científico por su importancia para la conservación de especies de flora y fauna en peligro de extinción, así como la presencia de humedales declarados sitios RAMSAR. El RNVSM es el área de conservación principal del Corredor Biológico San Juan – La Selva y forma parte del Corredor Biológico Mesoamericano.

Ahora bien, se presentan problemas de tenencia de la tierra ante la falta de titulación, generando colonización no planificada y asentamientos precarios. Además de prácticas agrícolas inadecuadas, causando la degradación y la pérdida de la capacidad agrícola de los terrenos; los humedales son drenados con frecuencia para fines agropecuarios, provocando erosión y pérdida del suelo. Existen en la zona oportunidades de trabajo limitadas.

Se constata la legalidad en la creación del RNVSM, como un refugio natural de vida silvestre mixto, obedeciendo a los objetivos de creación tales como la protección e investigación de la flora y la fauna silvestres, en especial de las que se encuentren en vías de extinción; la inclusión de las fincas o partes de fincas públicas o particulares necesarias para cumplir con dichos objetivos, y para instrumentarlos de acuerdo con el respectivo plan de manejo.

Si bien es cierto, en el caso de las fincas privadas que forman parte del RNVSM se ha limitado el derecho de propiedad, la Sala Constitucional ha determinado que esto es posible mediante una ley, con fundamento en razones de conveniencia pública, concretamente por razones ambientales.⁷ Ahora bien, en el refugio no ha existido expropiación y pese a que el documento del plan de manejo se anexan las listas de

5 Solicitud de intervención No. 60784-2010.

6 Informe Final con Recomendaciones, oficio No. 03243-2011-DHR del 15 de marzo del 2011.

7 Sala Constitucional, Voto No. 1885-96 de las 16 horas 6 minutos del 24 de abril de 1996.

participantes en los talleres para su presentación y consulta, no es jurídicamente aceptable equiparar dicha participación a una voluntad expresa de sometimiento al régimen, tal cual lo exige el artículo 37 de la Ley Orgánica del Ambiente; no fue constatado que en las escrituras de quienes tienen propiedades en dicha área silvestre esté inscrita la sujeción a dicho régimen.

Ante ello y de conformidad con lo establecido por la Procuraduría General de la República⁸, el interesado solo podrá beneficiarse de la no sujeción del pago del impuesto territorial contenido en el artículo 4 de la Ley No. 7509, cuando se trate

de terrenos que hayan sido debidamente expropiados o haya existido una aceptación voluntaria del propietario de aceptar las limitaciones del área silvestre protegida; en el caso del RNVSM no es posible ejecutar tal exención.

“Conviene señalar que las personas del RNVSM manifestaron a la Defensoría que no están de acuerdo con el actual plan de gestión. Al respecto, el MINAET se encuentra gestionando la elaboración del nuevo plan de manejo, que debe caracterizarse por ser un procedimiento participativo con las diferentes comunidades involucradas, los propietarios y poseedores privados de fincas; y los gobiernos locales.”

Defensoría de los Habitantes, 2012

La Defensoría recomendó al MINAET realizar una revisión técnica del área que actualmente forma parte del RNVSM, para definir la calidad ambiental actual de las tierras privadas y desafectar aquellas propiedades que han perdido su valor ambiental como nido de gran riqueza, y pueden continuar siendo aprovechadas. En dicha valoración, será fundamental la definición de las tierras forestales o de aptitud forestal, que pasarían a formar parte del “Patrimonio Natural del Estado”. Este proceso permitirá redefinir los límites del RNVSM.

Para las tierras que conservan su riqueza natural, debe contarse con la voluntad expresa de la persona propietaria de permanecer como parte del RNVSM, o en su defecto, ejecutarse el procedimiento de expropiación e indemnización correspondiente.

Sobre el cumplimiento de las recomendaciones, el MINAET ha informado sobre los avances en la elaboración del nuevo plan de manejo; el trabajo realizado en la definición de las tierras forestales o de aptitud forestal; la revisión y delimitación del refugio; revisión y actualización del inventario de tenencia de la tierra dentro del refugio.⁹

En relación con la participación de las Municipalidades de Sarapiquí y San Carlos, se constató una carencia total de coordinación con el MINAET, y total falta de involucramiento con las comunidades. Se giraron recomendaciones en el sentido de promover una intervención más proactiva, garantizando la protección del recurso natural, así como la calidad de vida de sus pobladores; lo anterior dentro de los procesos que gesta el MINAET. Es necesario que el gobierno local defina las prioridades de la comunidad, haciendo un balance entre intereses ambientales, sociales, culturales y desarrollo integral del cantón.¹⁰

8 PGR OJ-058 08 de julio 2009

9 Área de Conservación Arenal Huetar Norte, Sistema Nacional de Áreas de Conservación, Ministerio del Ambiente, Energía y Telecomunicaciones, oficio No. ACAHN-DR-560.

10 Al respecto la Municipalidad de San Carlos en oficio A.M.-2158-2011 de fecha 06 de setiembre de 2011 ha informado sobre las gestiones realizadas para su cumplimiento.

No se constató que el Estado implementara acciones para diversificar la economía local, creando nuevas oportunidades de trabajo, tales como la generación de empleo a través del ecoturismo. Por lo tanto, se recomendó a los gobiernos locales coordinar con otras instituciones tales como el Instituto Nacional de Aprendizaje, el Instituto Costarricense de Turismo, el Ministerio de Cultura, Municipalidades involucradas, Banca de Desarrollo, Ministerio de Obras Públicas y Transportes, acciones concretas que permitan una intervención estatal integral en la zona que atienda las necesidades de las y los pobladores del lugar.

En el abordaje del presente caso, debe resaltarse el manejo ecosistémico realizado, para garantizar la sustentabilidad intergeneracional de los ecosistemas involucrados, siempre incluyendo el ser humano como parte constituyente de los sistemas ecológicos e incentivando su participación en la toma de decisiones. Dicho análisis se fundamenta en los conceptos de aprendizaje social y negociación de conflictos, que forman la base de los principios del manejo adaptativo.

Resulta altamente aleccionador el caso Maquenque en tanto constituye un ejemplo de las cada vez más constantes demandas de las poblaciones que conviven en zonas protegidas, por armonizar los intereses de conservación con los de desarrollo de las zonas, de forma tal que la protección ambiental se constituya en un generador de políticas de desarrollo y no en la exclusión de las personas que habitan lugares tales como el indicado en este caso.

3.- Instalación de torres de telefonía celular: un proceso desordenado y desinformado

Con ocasión de la apertura del mercado de las telecomunicaciones, ha surgido la inquietud de muchos habitantes sobre el efecto que puede generar la instalación de torres de transmisión por parte del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) y de nuevas empresas prestatarias del servicio de telefonía, por lo que la Defensoría dispuso la apertura de una investigación de oficio¹¹.

La indagación tuvo como fin conocer los efectos de las antenas de telefonía celular en la salud, la normativa existente, la ubicación de las torres, la participación de las municipalidades en la tramitación de los permisos, entre otros aspectos. Lo anterior, motivado por las múltiples denuncias recibidas por parte de habitantes del país, referente a su disconformidad con la instalación de las torres incluyendo cuestionamientos sobre el daño a la salud, riesgo de atracción de rayos, contaminación sónica y visual, distancia de las torres en relación con viviendas, devaluación del terreno, estabilidad de las torres, derecho a la información, almacenamiento de hidrocarburos y permisos.

Luego de analizado y estudiado el caso, se tuvo por demostrado que a la fecha no existen datos concluyentes que indiquen que las ondas electromagnéticas emitidas por las radiofrecuencias de las antenas celulares generen daño a la salud humana; sin embargo, como señala la Organización Mundial de la Salud, se continúan realizan-

¹¹ Expediente No. 64560-2010 y más de 40 expedientes acumulados.

“La Defensoría sostiene que el mayor daño ocasionado por estas torres es la contaminación visual que generan; no obstante lo anterior, en Costa Rica la normativa al respecto es insuficiente y se debe promulgar una ley que obligue a conservar y proteger el entorno y el paisaje, así como la salud visual de las personas, y que exista así una mejor calidad de vida para toda la población.”

Defensoría de los Habitantes, 2012

do estudios al respecto con el fin de verificar, fehacientemente, su efecto sobre la salud. También se considera oportuno que el Ministerio de Salud realice un estudio epidemiológico a nivel nacional, con la colaboración de una universidad estatal, a fin de contar con información en el país sobre el efecto a la exposición de los campos electromagnéticos. Asimismo, se estima necesario que este ministerio, en coordinación con el Minaet, realice una campaña de información sobre lo que, han demostrado hasta la fecha los estudios sobre la exposición a las radiofrecuencias provenientes de las torres de telefonía celular.

Por lo tanto, estima la Defensoría que se debe redactar un proyecto de ley que establezca, claramente, no únicamente lo relativo a la contaminación visual en general del país, sino también en la materia específica de infraestructura de servicios, como lo son las torres de telefonía celular, la cual incluya, como marco de referencia –junto con otros aspectos de igual importancia– lo siguiente: a) que la ubicación de las torres no sea en zonas residenciales, en la medida de lo posible, zonas de amenazas naturales potenciales, áreas de protección de ríos, quebradas, acequias o cualquier flujo de agua, monumentos públicos, zonas de protección del patrimonio histórico y arquitectónico y zonas de muy alta fragilidad ambiental; b) que se establezcan distancias con los linderos; c) que en su instalación, ampliación o modificación se establezcan medidas de camuflaje o mimetización de las torres y antenas, siempre que no interfiera con las disposiciones de la Dirección de Aviación Civil (zonas de aproximación a aeródromos); d) que se pueda aprovechar estructuras altas para la instalación de las antenas; y e) que se abran espacios para informar a las personas interesadas sobre la instalación de redes celulares en sus comunidades.

Esta institución sugirió a las autoridades competentes en telecomunicaciones realizar el mejor de sus esfuerzos para que el respeto a los derechos humanos y la tecnología vayan de la mano y se pueda encontrar solución a los problemas que actualmente están afectando a mucha gente que se encuentra disconforme con el proceso que se ha seguido en la instalación de las torres de telefonía celular.

Además, debe ser obligación de los propietarios de las torres, remitir cada cierto tiempo –según lo establezca una norma– las mediciones y la predicción numérica de los campos electromagnéticos al Ministerio de Salud, con tal de mantener un estricto control de los límites de exposición de las personas y, de constatarse alguna irregularidad, dictar las medidas necesarias para corregir los límites a lo dispuesto.

Se considera que, por ser el Ministerio de Salud el ente rector en materia de salud pública, debe mantener informada a esta Defensoría y a la población en general, sobre los nuevos estudios que publique el Proyecto Internacional CEM. En caso de que se obtengan hallazgos que requieran de acciones específicas por parte de las

autoridades, sería conveniente dictar las políticas correspondientes, de acuerdo con las recomendaciones de la OMS, con el fin de proteger la salud de la población.

En respuesta al informe final con recomendaciones emitido por la Defensoría, la Comisión de Coordinación para la Instalación o Ampliación de Infraestructura de Telecomunicaciones, indicó que al 31 de enero de 2012, 62 gobiernos locales cuentan con un reglamento especializado en telecomunicaciones vigente. En cuanto a la regulación sobre contaminación visual, se indica que son las municipalidades las que deben normar la materia y que esa Comisión ha estado brindando asesoría técnica sobre infraestructura en telecomunicaciones, promoviendo asimismo el uso compartido de las torres. Además, se impartieron talleres de divulgación a 40 municipalidades sobre las recomendaciones y buenas prácticas para el diseño, construcción y uso compartido de las torres de telecomunicaciones y también se divulga el informe técnico denominado "Mimetización de Torres y Antenas Celulares".

Es necesario indicar que la Sala Constitucional, ha emitido varias resoluciones en las que dispone sobre la importancia del despliegue de telecomunicaciones robusta y con vocación nacional, de tal manera que se posibilite el servicio y que éste sea accesible para todo el territorio nacional, por lo que señala que no se pueden poner trabas para la instalación de las torres, indicando que las restricciones o limitaciones de instalaciones de torres de telecomunicaciones debe encontrarse técnica y legalmente justificada¹².

Finalmente, la Defensoría está vigilante sobre las publicaciones y estudios que emita la Organización Mundial de la Salud y otras entidades internacionales especializadas en la materia, sobre nuevos avances en la materia, así asegurar que la población cuente con la información adecuada respecto al tema. Asimismo, se tiene conocimiento que conforme al avance en los estudios científicos, están surgiendo nuevas tecnologías cada vez más beneficiosas para la salud de la población y el ambiente, además que, por su tamaño, disminuye la contaminación visual¹³.

4.- Sobre las Áreas Marinas de Pesca Responsable: parte de una Agenda Nacional Azul

En el marco del Código de Conducta para la Pesca Responsable¹⁴; el Reglamento para el Establecimiento de las Áreas Marinas de Pesca Responsable y Declaratoria de Interés Público Nacional de dichas Áreas¹⁵, y el Acuerdo tomado por INCOPECA reconociendo el establecimiento de las áreas¹⁶; se reconoce la importante contribución de la pesca artesanal en pequeña escala a la generación de empleo, ingresos

12 Sala Constitucional. Voto Número 15763-2011 del 16 de noviembre de 2011.

13 Las antenas LTE (la tecnología de redes móviles 4G) más pequeñas del mundo, conocidas también como light Radio. Unos diez centímetros de antena, la tercera parte del tamaño de las antenas que ahora funcionan en las redes 3G/HSUPA, que además pueden ser instaladas en techos, paredes de edificios, postes de luz, semáforos o cualquier sitios donde se requiera. (Revista Summa, 14 de noviembre de 2011, Fuente: La República, Costa Rica)

14 Decreto Ejecutivo N° 27919-MAG del 14 de junio de 1999.

15 Decreto Ejecutivo N° 35502-MAG.

16 Acuerdo de Junta Directiva de INCOPECA N° A.J.D.I.P./138-2008 del 04 de abril de 2008 estableció el "Reglamento para el establecimiento de las Áreas Marinas para la Pesca Responsable",

y seguridad alimentaria de muchas y muchos costarricenses que viven en nuestros litorales.

Lo anterior motiva la necesidad de que el Estado garantice efectivamente el derecho de las y los pescadores, adoptando medidas de regulación que favorezcan el aprovechamiento racional de los recursos pesqueros en nuestras aguas jurisdiccionales, estableciendo medidas de ordenamiento marino que permitan un aprovechamiento sostenible de los recursos hidrobiológicos y posibiliten proteger áreas de reproducción, reclutamiento y de alimentación que favorecen el incremento de las especies y, como consecuencia, de la biomasa, garantizándose con ello su sostenibilidad, misma que redundará en beneficio de los ecosistemas y de la calidad de vida de las y los pescadores nacionales.

En ese orden de ideas, la Defensoría se ha abocado a darle seguimiento a la instauración y funcionamiento de las Áreas Marinas de Pesca Responsable¹⁷, en adelante AMPR, detectando problemas de carácter práctico.

Conviene indicar que en algunas Áreas no se ha constituido o no funciona como debería la Comisión de Seguimiento, misma donde participa el INCOPECA, lo cual impide brindar un adecuado seguimiento al trabajo desarrollado o pendiente¹⁸. Por otra parte, existe un enorme problema de delimitación geográfica de las Áreas al no realizarse el proceso de boyaje, lo que posibilita caer en errores de ubicación a las y los pescadores, ya que en algunas oportunidades no tienen claridad de donde se encuentran realizando su faena, lo que puede conllevar como sanción la pérdida de las artes de pesca, bote y producto, con el consecuente impacto económico para las y los pescadores.

Otro problema detectado por esta Defensoría¹⁹, consiste en que no se ha contado con el apoyo del Estado para realizar la reconversión marina, es decir, apoyar económica y técnicamente a aquellas pescadoras y pescadores que tradicionalmente pescan con artes de pesca que hoy día son prohibidas en las zonas reguladas, y al no contar con recursos económicos suficientes para realizar los cambios necesarios de sus artes, se ven imposibilitados para trabajar y por consiguiente, para satisfacer las necesidades básicas de sus familias.

Además, estas Áreas no cuentan con el apoyo necesario ni con recurso económico suficiente para realizar los estudios técnicos y determinar si ha existido recuperación del recurso marino que se protege en las mismas, lo que genera inseguridad a los pescadores que se han visto obligados a sacrificar gran parte de su esfuerzo pesquero durante un plazo de tiempo previamente acordado. Por otra parte, existe el temor de estas y estos pescadores artesanales de que una vez terminada la "veda",

17 Se ha formalizado por el INCOPECA la constitución de varias Áreas Marinas de Pesca Responsable: a.- Palito Montero en la Isla de Chira; b.- El Golfo Dulce en Golfito, Zona Sur; c.- Tárcoles (esta Área Marina fue creada por medio del Acuerdo de Junta Directiva N° A.J.D.I.P./193-2011 de 27 de mayo de 2011); d.- Isla Caballo en el Golfo de Nicoya; Puerto Nispero también en el Golfo de Nicoya.

18 Esta Defensoría da seguimiento mensual al trabajo del AMPR Tárcoles, lo que le ha permitido compartir experiencias con las autoridades y pescadores involucrados en esta y otras AMPR.

19 Al respecto, se emitieron los oficios DH-CV-458-2011 de 31 de agosto de 2011 y DH-CV-553-2011 de 20 de octubre de 2011, dirigidos a INCOPECA.

ingresen al área marina protegida pescadores de otras jurisdicciones o bien pesqueros de arrastre, los cuales se llevarán las riquezas marinas generadas durante el plazo de tiempo que la misma se protegió, y así se vuelva al ciclo de desprotección y sobreexplotación de éstas Áreas, lo cual es contrario al aspecto teleológico que fundamenta la creación de las mismas.

Un inconveniente que se desea abordar, es el choque que se genera entre la creación y operatividad de un Área Marina de Pesca Responsable con los Planes Reguladores Costeros Turísticos, como sucede con el Plan Regulador Costero de Garabito, donde se pretende desalojar a pescadoras y pescadores artesanales que viven dentro de la zona pública de la Zona Marítimo Terrestre, o bien se les exige a los habitantes de dicha zona restringida lotes con un mínimo de metros cuadrados de terreno para estar en ellos, lo cual les es difícil cumplir.

Todas las anteriores preocupaciones, motivan a la Defensoría a continuar monitoreando el trabajo que se realiza en pro de las AMPR, y, ante todo, insistiendo ante las autoridades gubernamentales, especialmente el INCOPESCA, que atienda las debilidades que se vienen apuntando y que pueden debilitar un proyecto, por demás, con una intención clara de procurar equilibrio entre la protección del recurso marino y la actividad pesquera que constituye el único ingreso de un número importante de familias de Costa Rica.²⁰

5.- La lucha contra el Aleteo del Tiburón: un pendiente ambiental

A partir de diciembre del año 2010, el Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura, en atención a las exigencias de las y los pescadores organizados del Pacífico, así como de la Sala Constitucional, Procuraduría General de la República y Defensoría de los Habitantes de la República²¹, procedió a habilitar y poner a funcionar la Terminal de Multiservicios Pesqueros de Barrio El Carmen de Puntarenas, con el objeto de que las embarcaciones de bandera extranjera, en especial de palangre, descarguen sus productos en dicho muelle público, evitándose con ello la utilización de los muelles privados.

Este requerimiento portuario posibilitó ejercer un mayor control sobre el recurso tiburón y “controlar” su aleteo, sin embargo, pese a ello se han documentado casos con la existencia de esta ilegal práctica, algunos de los cuales fueron llevados a juicio y sancionados.

La pesca del tiburón no está prohibida en nuestro país, lo que se prohíbe es su aleteo, consistente en el cercenamiento de las aletas del escualo, siendo que el resto del cuerpo es desechado por su bajo valor económico y por el volumen o espacio que

“Otro problema existente, y sobre el cual está también trabajando la Defensoría, es la lentitud con que el INCOPESCA tramita y aprueba las solicitudes de declaratoria de Área de Pesca Marina Responsable, como es el caso de la solicitud presentada por pescadoras y pescadores artesanales de la zona de San Juanillo, Guanacaste, los cuales han tenido que recurrir a la Defensoría en busca de apoyo, y pese a su intervención, el INCOPESCA a la fecha no ha contestado los requerimientos que se le han hecho al respecto, lo que evidencia una clara omisión en la gestión de dicha institución.”

Defensoría de los Habitantes, 2012

20 Expediente No. 92996-2012.

21 Expediente No. 65909-2010.

ocupa en las bodegas de los barcos palangreros limitándoles con ello su capacidad de carga.

La Defensoría²², ha podido determinar que existe una necesidad a satisfacer por parte del INCOPECA, la cual consiste en capacitar a inspectores asignados al muelle público con el objeto de que puedan claramente determinar cuándo se encuentran ante una situación de aleteo, así como qué medidas legales deben tomar de inmediato, tales como presentar la denuncia respectiva de oficio ante las autoridades jurisdiccionales, y no esperar, como ha sucedido, a que particulares hayan tenido que realizar dicha denuncia.

Se hace indispensable además que el INCOPECA reevalúe el contenido de los formularios que se aplican en las descargas de los productos pesqueros, con la finalidad de no dejar margen a los inspectores de realizar anotaciones subjetivas o poco claras, ya que con ello se generan resultados estadísticos poco fiables que no permiten tener claridad sobre la veracidad de la realidad de los recursos pesqueros que en dichos formularios se anota, imposibilitando además definir políticas de protección a estos recursos.

“Además, la Defensoría considera necesario tomar las medidas aduaneras correspondientes a fin de controlar el ingreso al país, por medio de nuestras fronteras terrestres, “container” refrigerados que transportan productos pesqueros, ya que en ellos se puede estar trasegando aletas, haciéndose incluso necesario prohibir el ingreso al país de aletas de tiburón.”

Defensoría de los Habitantes, 2012

Por otra parte, se hace necesario ejercer un efectivo control por medio de nuestras autoridades navales, guardacostas, en nuestro mar sobre las embarcaciones de bandera extranjera o nacional, a fin de determinar si se está realizando el ilícito comentado y realizándose transbordo de aletas de una embarcación a otra con el objeto de evitar los controles nacionales, y así llevar las aletas a tierra firme nacional, o a embarcaciones “nodrizas” que se llevan dichas aletas a lejanas latitudes.

Se considera además conveniente que el Poder Ejecutivo, por medio del Ministerio de Ambiente y Energía, y en el marco de su “Agenda Azul”, emita una regulación normativa específica en protección de este recurso pesquero, y propicie ante la Convención de Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora (CITES) la inclusión del Tiburón Martillo como especie en peligro, esto con el objeto de proteger a este pelágico de su depredación, ya que el mismo forma parte importante de la fauna marina que circunda y habita en las aguas de la Isla del Coco.

6.- Denuncias por desabastecimiento de agua y su contaminación por agroquímicos y arsénico

Desde que ésta institución abrió sus puertas recibió quejas por desabastecimiento de agua y por la inadecuada calidad de la misma. En los informes anuales se ha referido a dicho problema y sus causas, entre ellas la de una gestión inadecuada de dicho recurso, que se refleja en falta de prestación del servicio y de episodios de contami-

22 Expediente No. 60312-2010

nación del agua más frecuentes y de considerable magnitud. Episodios que según se ha indicado "son concordantes con el período de transición ambiental de un país subdesarrollado a uno en vías de desarrollo, en donde aún prevalece la contaminación fecal, pero que comienza a sufrir contaminaciones de otros tipos que ponen en riesgo la salud humana".²³

Esos otros tipos de contaminación a los que se hace referencia son contaminación química de origen antropogénico (hidrocarburos, agroquímicos, nitratos) o de origen natural como en el caso de contaminación con arsénico, la cual se tiene como supuesto primero su origen volcánico. Lo anterior cobra especial relevancia tomando en consideración que las actividades agrícolas y pecuarias aún apuestan a una alta dependencia de los agroquímicos, y que [entre ellos] los plaguicidas pueden llegar al agua superficial.

Otras variables que ejercen o pueden ejercer presión sobre la gestión del recurso hídrico, son: el desarrollo urbano sin una planificación efectiva, el cambio climático y, la eventual aprobación de leyes que irían en detrimento de la protección del recurso hídrico, las políticas de otorgamiento de concesiones para su explotación y la condición del agua como bien de dominio público.

En el presente año, la Defensoría ha continuado recibiendo quejas por desabastecimiento de agua en períodos prolongados de tiempo o por falta de prestación del servicio de agua potable, bajo el argumento de los entes competentes de que no existe disponibilidad de recurso hídrico y/o la infraestructura necesaria²⁴. Asimismo, ha recibido quejas por contaminación química (agroquímicos y arsénico)²⁵.

A continuación se hace referencia a dos casos representativos de las situaciones expuestas antes, uno por falta de prestación del servicio y el otro por contaminación química.

Falta de prestación del servicio de agua potable: cartas de disponibilidad

La Defensoría recibió una queja referente a la falta de prestación del servicio de agua potable por parte de una Asociación Administradora de Acueducto y Alcantarillado (ASADA). Al concluir la investigación, se comprobó que aún cuando ese ente administrador del servicio había otorgado garantía de disponibilidad de agua al interesado, no existía realmente red pública de agua potable en la calle frente a la propiedad de su interés. Y no se constató la relación entre la oferta y demanda del recurso hídrico, siendo que existían varias solicitudes de servicio de agua potable para una cantidad considerable de proyectos urbanísticos.

Se concluyó que el acto administrativo de otorgar garantía de disponibilidad sin existir red devenía improcedente pues, tanto la existencia de agua (capacidad hídrica) como de infraestructura (capacidad hidráulica) debían ser condición para otorgar la

23 Mora, Darner. Agua: Episodios de Contaminación Química. 2011

24 Expedientes N° 51906-2009-SI; 89895-2011; 87885-2011; 88369-2011; 88105-2011; 87818-2011, 87475-2011, entre otros.

25 Expediente 87818-2011-SI.

garantía y, que ésta debía negarse, ante la falta de al menos una de ellas y más aún cuando las dos eran inexistentes.

Luego de revisar la normativa sobre la materia, la Defensoría reafirmó que el fin último del sello o garantía de disponibilidad era el de asegurar la existencia real del servicio de agua potable; y que dicha garantía no sólo era un requisito del acto administrativo de visado para efectos de catastro de un plano de agrimensura, de un visado para fraccionamiento simple y con fines de urbanización, de un visado para un proyecto de urbanización, sino también para las gestiones o actos administrativos que suelen sucederlos, tales como la venta de un predio resultante, el otorgamiento de permisos de construcción de vivienda u otro establecimiento, y el suministro de un servicio nuevo.

Esta institución se pronunció sobre la inconveniencia de otorgar el sello de disponibilidad para nuevo proyecto urbanístico si ello deprimía las condiciones del servicio de agua potable que se prestaba a los ya usuarios²⁶. Concretamente, se planteó que no era aconsejable que la ASADA otorgara garantía de disponibilidad al quejoso ni a otros posibles desarrolladores de proyectos urbanísticos si con ello se deprimían las condiciones del servicio que prestaba a los que ya eran usuarios. Y, que si no era factible otorgar el sello o la garantía de disponibilidad, tampoco lo sería solicitar un nuevo servicio, pues tal gestión sólo deviene procedente después de que se ha catastrado un plano, o se ha ejecutado el proyecto urbanístico (sea este un fraccionamiento simple, un fraccionamiento con fines de urbanización, o para una urbanización).

Finalmente, se refirió la Defensoría a los requisitos para obtener un nuevo servicio. Y, recomendó a la ASADA que se asegurara el cumplimiento con las disposiciones normativas señaladas en el presente informe; y lo demandado por el AyA y la ASADA en cuanto al sello de garantía, la solicitud de nuevo servicio y la presentación del estudio de balance hídrico y capacidad hidráulica.

Desabastecimiento de agua y cambio climático:

Cabe destacar que la Defensoría ha recibido quejas de desabastecimiento de agua, las que ahora se atribuyen no a la falta de fuentes de agua ni a la mayor demanda del recurso por parte de desarrollos urbanísticos, sino a los cambios en el clima. Existe la percepción en algunos de los denunciantes de que el caudal de las fuentes de que se han abastecido siempre está disminuyendo. Situación sobre la que deviene atinente mencionar el caso cuyo Recurso de Amparo²⁷ tuvo como hecho probado que "...el acueducto de El Pasito está dividido en dos zonas de presión, el Tanque Borbón y el Tanque Cacique, zonas que tienen problemas de continuidad en el servicio debido a alteraciones climáticas causando una disminución a la fecha del 25 % del caudal."

De investigaciones preliminares realizadas por esta Defensoría, se desprende que hay dificultades para identificar los impactos del cambio climático sobre los recursos hídricos, dado lo incompleta de la información que de caudales existe en el país²⁸. En

26 Planteamiento que encuentra respaldo en el Voto de la Sala Constitucional No. 1999-08945.

27 Voto de la Sala Constitucional N° 2010-006085.

28 Ejemplo de lo anterior es el estudio "RELACION ENTRE CAUDALES Y EVENTOS CALIDOS DE ENOS EN

ese sentido, funcionarios del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados y del Servicio Nacional de Aguas Subterráneas Riego y Avenamiento consultados, han indicado que en sus instituciones no existía información sistematizada acerca de los impactos del cambio climático sobre los recursos hídricos.

La circunstancia que se vislumbra de disminución de caudales disponibles para el consumo humano, así como los efectos que se ha previsto, puede tener el cambio climático en la disponibilidad de agua, justifican la apertura de una investigación de oficio de la Defensoría para contribuir en el análisis de un tema vital: la gestión del recurso hídrico.

“Tal y como ha referido la Defensoría con anterioridad, deben considerarse con mucha seriedad los posibles efectos que podría tener la variable cambio climático en el recurso hídrico, sin llegar a mostrar la relación causal cambio climático-disminución de caudales”.

Defensoría de los Habitantes, 2012

Contaminación química de agua destinada al abastecimiento poblacional

Las quejas por contaminación del agua con agroquímicos y arsénico presentadas ante la Defensoría²⁹, han permitido abordar un problema que preocupa cada vez más a la población. La contaminación química del agua de abastecimiento de las y los vecinos de Veracruz de Pital de San Carlos fue atribuible al uso de agroquímicos en plantaciones de piña. La contaminación del agua que abastece la comunidad de Aguacaliente y el asentamiento la Soga de Bagaces, con arsénico no fue atribuible a causa específica.

Dentro del contexto de esta investigación realizada³⁰ de contaminación del agua con agroquímicos, se llevaron a cabo múltiples gestiones, con las cuales se llegó a constatar contaminación, pero no a determinar sus causas.³¹

La Defensoría debió atender en el momento que llevaba a cabo la anterior investigación, la queja por contaminación del agua con arsénico. De la revisión bibliográfica que llevó a cabo sobre el tema, se encontró que podría existir relación entre el uso de arsénico como compuesto tóxico de agroquímicos y la contaminación del agua con arsénico. También fue informada de que la presencia de arsénico en el agua podía ser atribuible a causas naturales de origen volcánico u otras, como la presencia de minería o la explotación geotérmica.³²

DOS PUNTOS DE AFORO DE LA REGION CHOROTEGA”, realizado por el Ing. José Alberto Retana del Instituto Meteorológico Nacional.

29 Expediente No. 87818-2011.

30 Expediente No. 65913-2010-SI.

31 Se refirió en la investigación realizada que en lo referente a la calidad del agua, el análisis de tránsito de contaminantes es fundamental. Y, también de la misma manera por parte de la Organización Croplife, de que en el análisis de la contaminación de las aguas, la variable “suelo” juega un papel muy importante, pues dependiendo del tipo de suelo la contaminación es más o menos factible.

32 En conversación sostenida con el Dr. Mora Alvarado el 21 de marzo del 2012, él indicó que no se conocen al día de hoy a ciencia cierta las causas de contaminación del agua con arsénico y, que se están realizando las coordinaciones necesarias para lograr que a través de la Escuela de Geología de la Universidad de Costa Rica se realicen las investigaciones necesarias que permitan determinarlas.

Se desconocen a la fecha el origen de la contaminación del agua por agroquímicos en el poblado de Veracruz y en otros lugares del país en los que igualmente se produce piña. Y, también se desconocen las causas de la contaminación con arsénico. Sin embargo son coincidentes algunos de los lugares en que se ha detectado ambas modalidades de contaminación.

En conclusión, no se tienen a la vista estudios determinantes que fundamenten la relación causal entre las variables uso de agroquímicos en la producción de piña y contaminación del agua, ni que sustenten que la contaminación del agua con arsénico es debido a la presencia de volcanes, minería o el uso de agroquímicos. Lo anterior hace evidente la necesidad de continuar investigando, requiriendo para ello más información a los entes competente.

Sirva el presente avance sobre el tema para mostrar la preocupación de esta Defensoría sobre la presencia de estos contaminantes en el agua, así como la escasa información que al respecto tienen las poblaciones sobre el posible impacto en su salud de dichos químicos, y las medidas adicionales que se están realizando para satisfacer la demanda del preciado líquido. Debe atenderse de forma prioritaria la realización de estudios técnico-científicos que permitan determinar las relaciones existentes entre las formas de contaminación y las prácticas agrícolas de la zona, o bien todas las externalidades que puedan estar generando dicha contaminación, sean de origen natural o humano.

7.- La mosca del establo (*Stomoxys calcitrans*) y el rastrojo de piña: seguimiento dado al caso

Con ocasión de la investigación realizada por la Defensoría sobre la problemática de la mosca del establo (*Stomoxys calcitrans*) y el cultivo de piña en las Zonas Huetar Atlántica y Huetar Norte, se emitió el Informe Final³³ correspondiente, recomendando al Ministerio de Agricultura y Ganadería, entre otras cosas, el mantener una vigilancia estricta en la plena aplicación de las disposiciones contenidas en la Ley de Protección Fitosanitaria N° 7664 y de la Ley General del Servicio Nacional de Salud Animal N° 8495.

En igual sentido, se recomendó mantener y fortalecer la coordinación efectiva entre las diferentes dependencias del Ministerio de Agricultura y Ganadería, dentro del marco del Plan de Acción Ministerial para el manejo integrado de la mosca del establo, así como mantener vigente el plan de emergencia para la vigilancia y control de rastrojos de piña hasta tanto no se elabore un plan permanente que lo reemplace.

Otra importante recomendación emitida está referida a la necesaria aplicación y ejecución de los planes de vigilancia y control de rastrojos de piña y de manejo integrado de la mosca del establo en todas las regiones afectadas, particularmente en la Región Huetar Atlántica, lo cual se complementa con una constante vigilancia y control permanente por parte de las autoridades de SENASA y SEFITO.

33 Expedientes Nos. 57445-2010-SI y 66210-2010-SI. Oficio No. 13799-2010-DHR del 8 diciembre 2010.

Asimismo, se recomendó al MAG destacar los recursos de personal y financieros necesarios para la ejecución efectiva de una vigilancia y control permanentes, y elaborar un protocolo permanente sobre el manejo apropiado, eficiente y sostenible de rastrojo de piña y del control de la mosca del establo.

La Defensoría ha venido dando seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones giradas al Ministerio de Agricultura y Ganadería, requiriendo los informes correspondientes y convocando a las autoridades del Ministerio a una reunión³⁴ como parte de un proceso de rendición de cuentas sobre lo actuado. Al no haberse obtenido los resultados deseados en la reunión sostenida, se requirió la información por escrito, misma que presentada por el MAG en el mes de abril de 2011. No obstante, no se aporta detalle alguno sobre las acciones ejecutadas, sin que se pueda concluir si, en el campo, se está cumpliendo a cabalidad con las recomendaciones giradas por la Defensoría y si se está teniendo un impacto positivo en la solución de la problemática denunciada, especialmente considerando que la cantidad de denuncias presentadas por afectación a causa de la mosca del establo no se ha reducido.

La Defensoría, ante la carencia de información precisa sobre la efectividad del accionar del MAG, así como la ausencia de un impacto real en el campo que permita una disminución o control de la problemática, continuará insistiendo en el cumplimiento de las recomendaciones y en la atención oportuna de la problemática. Asimismo, es del conocimiento de la Defensoría que las personas afectadas están valorando el acudir a la vía judicial a hacer valer sus derechos ante el perjuicio sufrido con ocasión de los brotes de mosca. Al respecto, se ha brindado el acompañamiento necesario a las personas afectadas, poniendo a disposición de las mismas la información existente en el expediente respectivo.

“Se considera necesario insistir en el efectivo cumplimiento por parte del MAG de las recomendaciones formuladas, especialmente las referidas a la coordinación interdependencial del MAG dentro del marco del Plan de Acción Ministerial para el manejo integrado de la mosca del establo”. Defensoría de los Habitantes, 2012

De igual forma, debe reforzarse la vigilancia y control del rastrojos de piña y de manejo integrado de la mosca del establo en todas las regiones afectadas, particularmente en la Región Huetar Atlántica, para lo cual se hace necesario destacar los recursos de personal y financieros necesarios para la ejecución efectiva de una vigilancia y control permanentes.

Lo anterior debe ir acompañado por procesos de investigación científica que permitan brindar soluciones de atención biológica del brote. Es criterio de esta Defensoría que el cumplimiento de estos cuatro puntos es necesario para alcanzar, como mínimo, un control efectivo de la mosca del establo y un manejo apropiado, eficiente y sostenible del rastrojo de piña.

34 Reunión celebrada en la Defensoría de los Habitantes el 31 de marzo del 2011.

III. Derecho a la prestación de los servicios de salud

Si bien es cierto, la Dirección de Calidad de Vida, participó en la elaboración del Capítulo especial en el presente Informe dedicado a la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), donde se analizan los principales problemas que afronta la institución, así como las recomendaciones formuladas para atender dicha problemática por parte de los diferentes órganos de control; se considera importante dar cuentas en este apartado sobre dos temas puntuales de alto impacto en la Calidad de Vida de las y los usuarios de los servicios de la CCSS, tal cual son el seguimiento al cumplimiento efectivo de los acuerdos logrados en la pasada huelga de anesthesiólogos dada a finales del mes de noviembre del 2011; y el avance y retos que ha tenido la Red Oncológico Nacional, lo cual se complementa con un estudio especial sobre el tema de la prestación del servicio de radioterapia por acelerador lineal en el Hospital San Juan de Dios.

1.- Seguimiento de acuerdos a la huelga de los anesthesiólogos

La huelga, que durante casi dos semanas mantuvieron las y los profesionales en anestesiología de la CCSS a finales del mes de noviembre de 2011, finalizó con la firma de un acuerdo, con los siguientes compromisos entre profesionales, autoridades de la CCSS y la Unión Médica Nacional. Se acordó que el seguimiento de los acuerdos sería fiscalizado y comprobado por la Defensoría de los Habitantes, el Ministerio de Trabajo y el Colegio de Médicos y Cirujanos. Lo anterior condujo a la conclusión inmediata del movimiento de huelga.

Las acciones de verificación de cumplimiento a los acuerdos de este pacto dieron inicio por parte de esta Defensoría con la apertura de una investigación de oficio³⁵ y el requerimiento de información a la Presidencia Ejecutiva de la CCSS³⁶, con el fin de conocer las personas que por parte de la Institución estarían formando parte del equipo de seguimiento de acuerdos. Al respecto, la CCSS informó que dicho equipo está conformado por la Gerencia Administrativa, la de Infraestructura y Tecnología y la Médica³⁷.

En el mes de febrero del año en curso, se recibió copia de oficio³⁸ mediante el cual se le comunica a la Unión Médica Nacional que en la sesión No. 8549 del 8 de diciembre de 2011, la Junta Directiva de la CCSS acordó en el artículo 5, solicitar a la Gerencia Médica que, con el apoyo de la Dirección Jurídica, **analice los acuerdos suscritos y presenten lo que corresponde.**

Ante la ausencia de información sobre los avances efectivos en el cumplimiento de los acuerdos logrados, la Defensoría de los Habitantes remite oficio³⁹ al Ministerio de Trabajo mostrando su preocupación por el lento cumplimiento de los compromisos derivados de la huelga. Es así como el pasado 14 de marzo, el Ministerio de Trabajo

35 Expediente No. 92404-2012

36 Oficio remitido por la Defensoría DH-CV-002-2012 del 4 de enero del 2012.

37 Oficio P.E. 367 -2012 del 6 de enero en curso.

38 Oficio No.8549-5-11 del 6 de febrero.

39 Oficio DH-CV-0109-2012 del 2 de marzo del 2012

convoca a la primera reunión del equipo de Seguimiento de acuerdos. En esta reunión se conocen las preocupaciones del sector sindical por la dilación en la ejecución de los mismos.

Una nueva reunión se realizó el 21 de marzo, donde el equipo de seguimiento de acuerdos convoca en el Ministerio de Trabajo a todas las Gerencias de la CCSS con el fin de conocer el estado de cumplimiento del acuerdo. En este sentido, se recibió el oficio No.GM-2242-5 y el GA-9114-12 del 20 de marzo del año en curso, en el que de forma detallada se informa sobre la evolución del cumplimiento de acuerdos de la huelga.

Finalmente, el 23 de abril pasado se recibe el oficio No. GA-9255-12 del 13 de abril de 2012, en el cual se informa sobre los **Lineamientos para la Adjudicación de Vacaciones Profilácticas a los Médicos Especialistas en Anestesiología y Recuperación**, con el fin de que sean ejecutados por las distintas jefaturas de estos profesionales. Al respecto, las disposiciones de estos lineamientos van desde el momento en que se realiza el conteo para el registro individualizado de horas promedio semanales en atención directa y años de servicio de los profesionales en anestesiología, hasta la determinación de que el inicio del primer disfrute de estas vacaciones profilácticas se otorgará 6 meses después de adquirirse el derecho al disfrute de las vacaciones ordinarias, iniciando con el año 2012.

En la siguiente tabla se detalla dicho seguimiento de acuerdos:

Acuerdo	Acción de la CCSS
Vacaciones profilácticas	Se ha elaborado una circular que define los lineamientos para la adjudicación de vacaciones profilácticas a Médicos Especialistas en Anestesia y Recuperación, la cual responde a la Normativa institucional vigente.

40 Es de destacar que este informe tiene fecha 12 de marzo de 2012 y corresponde al oficio GA-9137-120 – GM-2380-12, el cual no fue conocido por la comisión en la reunión conjunta con la Gerencias del día 21 de marzo en el Ministerio de Trabajo.

<p>Condiciones de Trabajo de los Anestesiólogos</p>	<p>a. Diagnóstico de Seguridad Laboral e Higiene Ambiental de 53 salas de cirugía de 14 hospitales, producto del Estudio de Condiciones de Trabajo de Médicos Anestesiólogos.</p> <p>b.- En cuanto a la evaluación de la medición ambiental de gases anestésicos en salas de cirugía, se tiene los resultados del estudio con los posibles oferentes que cumplen con las especificaciones. Se ha concluido la evaluación ambiental de gases anestésicos, para las salas de cirugía del Hospital México.</p> <p>c.- El proceso para la compra de sillas ergonómicas especiales para quirófanos se ha realizado en tres fases: Características técnicas de sillas especiales, validación funcional en el campo de trabajo de las sillas existentes en el mercado y, cartel de compra.</p> <p>d. El Análisis integral de la gestión administrativa por procesos de trabajo seguros de los Servicios de Anestesia se encuentra en la integración del equipo de trabajo para el levantamiento de procesos y análisis de tiempos y movimientos de los servicios de anestesia.</p> <p>e.- Las medidas de control para el almacenamiento y distribución de cilindros de gases médicos en salas de cirugía está en las acciones de la Gerencia de Infraestructura y Tecnología, con un primer borrador del documento <i>“Programa Funcional Básico Salas Quirúrgicas”</i>.</p> <p>f. Implementación de medidas de control para el almacenamiento, distribución y uso de drogas y estupefacientes y psicotrópicos se emitió circular GM-56020-2 sobre uso institucional de <i>fentanilo ampollas</i> y se emitieron otras directrices.</p> <p>g. En cuanto al Diagnóstico de necesidades de recursos humanos, se dispone de un Diagnóstico de Necesidades de Especialistas. Proyección 2006-20 17 y Estudio de actualización de Necesidades de Especialistas 2010-2015, remitidos a la Gerencia Médica.</p> <p>h.- En cuanto a incrementar la oferta disponible de Médicos Especialistas en Anestesiología a nivel de la CCSS, para el año 2012, ingresaron al postgrado de Anestesia y Recuperación 20 médicos residentes. Se autorizaron 8 plazas más de lo que se había previsto para este año, admitiendo todos los postulantes que quedaron elegibles</p>
--	--

<p>Programa de Vigilancia de la Salud y, Promoción y mejoramiento continuo de la salud</p>	<p>a.-“Guía para la Consulta de Atención Integral a los Médicos Especialistas en Anestesiología y Recuperación de la CCSS “ y “Registro de Consulta de Atención Integral a los Médicos Especialistas en Anestesiología y Recuperación de la CCSS.</p> <p>b.-En el mes de enero se realiza convocatoria para la capacitación en esta guía.</p> <p>c.- Cada centro de trabajo atenderá a través de un equipo multidisciplinario el desarrollo de estos talleres en el transcurso del año 2012.</p>
<p>Denuncia de uso indebido de las vacaciones profilácticas</p>	<p>La CCSS no se refiere a este acuerdo por ser un compromiso asumido por la Unión Médica Nacional y la Asociación de Anestesiólogos de Costa Rica.</p>
<p>Planremedialpara atención de cirugías suspendidas</p>	<p>a.- Instrucciones precisas sobre la atención de los pacientes suspendidos durante la huelga en cirugías y consulta externa.</p> <p>b.- En enero la Gerencia Médica, ha llevado el control y monitoreo de los pacientes quirúrgicos, recordándoles a los establecimientos sobre la reprogramación de citas perdidas durante la huelga.</p> <p>c.- Se realizó un recuento de pacientes y no de cirugías suspendidas obteniendo 2581 pacientes.</p> <p>d.- A la fecha, se ha logrado reprogramar 2113 cirugías, las cuales corresponden al 82% del total de las cirugías suspendidas. De estas, a finales de marzo se atienden 2021 que es un 78 % del total de suspendidas.</p> <p>e.- 468 cirugías que no se han reprogramado, que corresponden al 18% de cirugías. Razones: condición médica de pacientes, la decisión de no asistir a la reprogramación y la imposibilidad de reprogramar. Se está en el proceso de particularizar cada caso para iniciar la búsqueda a través de la red de servicios de salud y formalizar su fecha de cita, ante la anuencia de éstos, o en su defecto, documentar la negativa de la reprogramación.</p>
<p>Programa de formación de especialidades médicas</p>	<p>En 2012, ingresaron al postgrado de Anestesia y Recuperación 20 médicos residentes. Se aumenta en 8 plazas, de las 12 disponibles para la formación de médicos especialistas en anestesiología y recuperación, de tal forma que se admitieron todos los postulantes que habían quedado elegibles después del escrutinio académico</p>

Acciones legales y administrativas derivadas de la declaratoria de legalidad o ilegalidad de la huelga	La CCSS cumplió con lo que se comprometió, pero el Juzgado de Trabajo del Segundo Circuito Judicial de San José declaró ilegal la huelga a principios del mes de mayo.
---	--



Al respecto, la Defensoría manifiesta su preocupación, primero por el lento avance en las acciones que corresponde implementar a la CCSS, lo cual es comprensible, dada la complejidad de los temas analizados; no obstante, esta información debió ser del conocimiento de las partes al momento en que suscribieron el acuerdo. Por otra parte, el someter el Acuerdo suscrito en torno a las vacaciones profilácticas a conocimiento de la Dirección Jurídica y la Gerencia Médica, suscitó entre las partes una molestia fundada, sea que lo anterior se percibe como si lo firmado tuviera que ser revisado previo a entrar en vigencia.

Considera ésta institución que la CCSS debe informar ampliamente a las partes involucradas en el Acuerdo sobre los avances en cada uno de los temas referidos, estableciendo y comunicando tiempos y responsables de la ejecución de las acciones. El costo de este conflicto social de cara a la atención de las y los pacientes es muy alto. No puede la CCSS relativizar o minimizar la molestia de los profesionales anestesiólogos por los atrasos en el cumplimiento de los acuerdos, todo lo cual podría generar un nuevo movimiento de huelga.

La Defensoría dará seguimiento al cumplimiento efectivo de los acuerdos y analizará jurídicamente las argumentaciones de la CCSS en torno a la interpretación de la forma de aplicar las vacaciones profilácticas conforme a los últimos lineamientos emitidos.

2.- La Red Oncológica Nacional: una lenta instauración

Desde que la Sala Constitucional declaró inconstitucional la ley que creó el Instituto Costarricense Contra el Cáncer en enero de 2008, esta Defensoría mantiene el seguimiento de las disposiciones transitorias de esa resolución y de lo dispuesto en el Transitorio III de la Ley N°8718, en cuanto al traslado de los recursos financieros y todos los proyectos de ese instituto hacia la Caja Costarricense de Seguro Social.

Mediante la rendición de informes periódicos escritos y la celebración de reuniones con el Dr. Luis Bernardo Sáenz, Director del Proyecto Red Oncológica Nacional, la Defensoría se ha mantenido informada del progreso de este proyecto de fortalecimiento a la prevención y la atención del cáncer.

El más reciente informe se recibió en mayo del año en curso, en el cual se reporta el progreso de las inversiones y los proyectos que han llevado a cabo. En dicho informe, se detalla la forma y los montos de dinero que a la fecha se han invertido como se detalla en la siguiente tabla reportada por la CCSS:

" Recursos con Finalidad Específica "			
Periodo 31 de Diciembre 2009 al 31 de marzo 2012			
(Cifras en Mites de Colones)			
ORIGEN:		APLICACIÓN:	
	MONTO	PARTIDAS Y SUB-PARTIDAS	MONTO
Año 2009		Gasto Ejecutado Año 2009	€209,533.62
Asiento de Diario Nº 1409060009353	€5,057,641.30	Gasto Ejecutado Año 2010	€1,802,119.48
Asiento de Diario Nº 1409060009354	€26,296,498.10	Gasto Ejecutado Año 2011	€1,267,985.20
Asiento de Diario Nº 1409070009322	€304,851.02	Gasto Ejecutado a marzo 2012	€397,055.36
Asiento de Diario Nº 1409120009316	€5,731,637.59	Total gasto Ejecutado	€3,676,693.66
Automático de inversiones 2009070000001	€311,345.52	Certificaciones Presupuestarias	€10,835,035.00
Automático de inversiones 2009120000001	€69,380.60	Proyectos en Implementación	€21,317,630.76
Intereses por Inversiones a la vista	€615.90		
Total Ingreso Año 2009	€37,771,970.03		
Superavit al 31-12-2009	€37,562,436.41		
Año 2010			
Ingreso por rendimientos al 31-12-2010	€1,050,934.89		
Transferencia JPS Asiento 14100400009282	€3,295.25		
Superavit al 31-12-2010	36,814,547.071		
Año 2011			
Diferencial Cambiario acumulado al 2010	-€3,345,374.79		
Diferencial Cambiario acumulado al Dic. 2011	-€828,932.83		
Ingreso por rendimientos al 31-12-2011	€986,935.72		
Superavit al 31-12-2011	32,359,189.971		
Año 2012			
Diferencial cambiario a marzo 2012	-€155,275.94		
interés a marzo 2012	€345,807.09		
TOTAL ORÍGENES:	€35,829,359.42	TOTAL APLICACIONES:	€35,829,359.42

Fuente: Informe del Mayor Auxiliar de Asignaciones Presupuestarias al 31 de marzo 2012, Reporte de intereses de la Dirección de Inversiones al 31 de marzo 2012, Control de inversiones a la vista Red Oncológica Nacional Area Tesorería General al 31 de marzo 2012

El desarrollo de los proyectos es el siguiente:

Subpartidas	Monto
Pago aguinaldo funcionarios del ICCC	¢19.700
Servicios (Campaña contra el fumado, impresos, actividades de capacitación, Ingeniería, mantenimientos, Gestión del Proyecto, otros servicios)	¢190.013
Materiales y Suministros (Gestión del Proyecto, carga de gas helio para el equipo de resonancia magnética)	¢8.266
Bienes Duraderos (Equipo Médico para detección del Cáncer)	¢2.693.982
Transferencias Corrientes (Becas para capacitación y formación en Cáncer e indemnización a ex funcionarios del ICCC)	¢761.783

Ayuda económica para capacitación y formación en cáncer

¢2.947

Fuente: Dr. Luis Bernardo Sáenz

En cuanto a la adquisición puntual de equipamiento, a la fecha se informa se ha adquirido lo siguiente:

Equipo adquirido	Valor	Centro beneficiado
Sistema de video endoscopia digestiva Olympus	\$1,2 millones	Varios hospitales nacionales y regionales
Ultrasonido convencional	\$147 000	Hospitales Tony Facio y Guápiles
Equipo aspirador ultrasónico	\$204 mil	Hospital San Juan de Dios
Ultrasonido intraoperatorio	\$85 mil	Hospitales México y San Juan de Dios
Ultrasonido lineal y radial Olympus	\$ 770 000	Hospitales San Juan de Dios, México y el Centro de Detección Temprana Cáncer Gástrico del Hospital Max Peralta
Equipos Varios	\$ 215 mil	Laboratorio Nacional de Citologías
Equipo Arco en "C"	\$122 mil	Hospital Nacional de Niños
Equipo de rayos "x" portátil	\$140 mil	Hospital México (2) y el Hospital San Juan de Dios (3)
Equipos de ablación por hipertermia	\$122 mil	Hospital San Juan de Dios y Calderón Guardia
Equipo de Criocirugía	\$90 mil	
Equipos de colposcopia Ecleris	\$205 mil	

Fuente: Dr. Luis Bernardo Sáenz

En cuanto a la formación y capacitación de recurso humano, se han invertido \$1,9 millones, en formación de personal en las siguientes áreas: Cirugía de cabeza y

cuello; Dermatopatología; Imágenes de patología mamaria; Endoscopia digestiva; Medicina nuclear; Radioquímica y aplicaciones nucleares; Farmacia oncológica; Hematología; Física médica; Psicología clínica; Senología; Neumología intervencionista; Patología gastrointestinal y hepatobiliar; Patología urológica y renal; Tecnicidad en citotecnología; Tecnicidad en histotecnología; Tecnicidad en urología; Tiroidología clínica; Radioterapia.

Sobre infraestructura, se informa de los siguientes proyectos pendientes:

1. Ampliación integral del Servicio de radioterapia y quimioterapia del Hospital México por \$15,4 millones.
2. Centro conjunto de atención integral del cáncer Hospital San Juan de Dios, Hospital Nacional de Niños y Hospital Blanco Cervantes por \$11 millones.
3. El subproyecto Ampliación Integral del Servicio de Radioterapia y Quimioterapia del Hospital México que se encuentra en etapa de ejecución por parte de la empresa adjudicada PROMED, las fechas de finalización de actividades clave son: consultoría para el diseño 28-2-12, construcción y equipamiento 24-10-12, unificación del Sistema de Información 27-12-12. Finalización primer semestre 2013.
4. El subproyecto Centro Conjunto de la Atención Integral del Cáncer para los Hospitales San Juan de Dios, Nacional de Niños y Geriatria y Gerontología, que alojará un equipo nuevo de aceleración lineal, un TAC simulador, equipos y licencias para planificar en 3D se encuentra en etapa de planificación.
5. Construcción y equipamiento de los Servicios de mamografía por un valor de \$844 mil.
6. Construcción y equipamiento de los Servicios de mamografía en los Hospitales: México, Calderón Guardia, de las Mujeres, Monseñor Sanabria, Max Peralta y Escalante Pradilla. Dos equipos para los Hospitales de Ciudad Neily y San Rafael de Alajuela están en proceso de instalación.
7. Construcción y equipamiento de los Servicios de mamografía que se encuentra en etapa de planificación para los Hospitales Max Peralta, Guápiles, Enrique Baltodano, San Juan de Dios, México y las áreas de salud: Ricardo Jiménez, Solón Núñez y Coronado.
8. Servicio de Hemato-oncología del Hospital Calderón Guardia. Se construirá un edificio para los servicios de Oncología, Hematología y Medicina Nuclear, además de las unidades complementarias y de apoyo que son necesarios para el correcto funcionamiento de los mismos.
9. Servicio de Resonancia Magnética que ya existe por un valor de \$2,4 millones.
10. Construcción y equipamiento del Centro de Nacional para el Control del Dolor y Cuidados Paliativos por un valor de \$10 millones. Este proyecto está en etapa de planificación. Se cuenta con una certificación por parte de la Gerencia Financiera de la CCSS de que se cuenta con 5,39 mil millones de colones para la ejecución de



•
• “Finalmente, el Proyecto Red Oncológica ha dado inicio al trabajo en red, desde el nivel estratégico, técnico y operativo, contándose a la fecha con la primera red temática en San José, con el plan de ir fortaleciéndola con subredes temáticas en cáncer.”

Defensoría de los Habitantes, 2012



este subproyecto, provenientes de la ley 8584.

Al respecto, considera esta Defensoría que en materia oncológica nunca es suficiente y alcanzar las metas no es posible, pues éstas siempre se deben mover hacia delante. Sin embargo, es posible concluir que a la fecha, la CCSS ha avanzado con el mandato de fortalecer una red oncológica nacional, contándose con un Plan de inversiones; un Plan Nacional para el Control del Cáncer 2007-2012; una Declaratoria del cáncer como de interés y prioridad institucional; una articulación de la red; acciones de prevención y detección temprana del cáncer;

registros sobre la atención del cáncer.

Entre los retos que tiene el fortalecimiento de la Red Oncológica Nacional se encuentran, el acompañar los procesos de dotación de equipos, con la existencia de profesionales que los operen. Asimismo, que las autoridades de nivel central de la CCSS atiendan las necesidades que va detectando el Proyecto, sea en cuanto a infraestructura física de los lugares donde se pretenden instalar equipos, o bien de recurso humano. Asimismo, resulta vital que la CCSS establezca los procedimientos que permitan el uso más eficiente y efectivo de los equipos que el Proyecto aporta, atendiendo a los indicadores del Proyecto, sea la oportunidad de la atención y la sobrecarga, sea el impacto real en la salud de las personas a partir de la atención brindada.

Justamente el caso que a continuación se expone, constituye un ejemplo de cómo se requiere en los centros hospitalarios del país procesos integrados en la lucha contra el cáncer.

3.- Listas de espera en tratamiento con radioterapia por acelerador lineal

La Defensoría recibió una queja⁴¹ planteada por profesionales Oncólogos del Hospital San Juan de Dios, debido a que las y los pacientes que requieren tratamiento con radioterapia por medio de acelerador lineal, tardan entre 2 y 5 meses esperando iniciar con el mismo. Dicha denuncia indica que nuestro país sólo cuenta con dos equipos de acelerador lineal a nivel institucional, ubicados en el Hospital México y un equipo a nivel privado, los cuales no son suficientes para cubrir todas las necesidades del tratamiento del cáncer en Costa Rica.

Dado lo anterior, la pretensión de las personas denunciantes desde hace varios años es que se dote al Hospital San Juan de Dios de un acelerador lineal para la atención de su población adscrita. Asimismo, solicitaron la intervención de la Defensoría para investigar las causas de los tiempos de espera tan largos para que los pacientes de dicho Hospital tengan acceso al tratamiento con los aceleradores lineales.

Luego de la investigación e información recabada, la Defensoría tuvo por comprobado que los médicos oncólogos del Hospital San Juan de Dios, efectivamente han de-

41 Expediente N° 67528-2010-SI-CV-SL

nunciado en múltiples oportunidades ante las autoridades de la CCSS y las del HSJD, que los pacientes oncológicos que requieren tratamiento con radioterapia, tardan entre 2 y 5 meses esperando iniciar con el mismo, existiendo una lista de espera de aproximadamente 90 pacientes a la fecha de la denuncia. Dicha tardanza- de acuerdo con los informes recibidos- se debe a aspectos de tipo administrativo que hacen que las autorizaciones sean demasiado lentas.

Esta situación la tiene por comprobada la Gerencia Médica de la CCSS⁴², la que en su Informe de Ley indica que las principales causas de devolución de pacientes son: "falta de datos o/y documentos; falta firma o código del médico; no se contó con presencia de Médico radioterapeuta en la respectiva sesión Multidisciplinaria de Oncología;-otros (corresponde a solicitudes de aclaraciones, aporte de literatura, entre otros); Casos de CA. Gástrico fuera de protocolo de Macdonald; Caso que no correspondían a radioterapia con acelerador lineal".

Así, se informa que para el período comprendido entre Julio 2010 a marzo 2011, la cantidad y causas de devolución fueron las siguientes:

Causa	Cant	Distribución %
1 Faltan datos y documentos	50	26.74
2 Falta Firma o código	54	28.88
3 Falta Radioterapeuta en Sesión Multidisciplinaria	34	18.18
4 Otros	21	11.23
5 Protocolo Ca. Gástrico	27	14.44
6 Requiere otro tratamiento	1	0.53
	187	100.00

Respecto al segundo aspecto, relacionado con la posibilidad de dotación de un acelerador lineal para el Hospital San Juan de Dios, el Informe presentado por la Dirección del Proyecto de Fortalecimiento de la Atención Integral del Cáncer, indica que el conjunto de equipos para el tratamiento de radioterapia con el que cuenta la CCSS para atender la demanda de los pacientes con cáncer **es insuficiente**, (dos aceleradores lineales ubicados en el Hospital México, tres unidades de cobaltoterapia, un equipo de terapia superficial y uno de braquiterapia, distribuidos entre el Hospital México y el Hospital San Juan de Dios).

42 Oficio N.3092-7 de 13 mayo 2011 de la gerencia Médica CCSS-

Dado lo anterior, se gestiona por medio de dicho Proyecto, -entre otros-, el Subproyecto específico para el Hospital San Juan de Dios, denominado “**Equipamiento e infra-**

estructura para el servicio de radioterapia Hospital San Juan de Dios” con una inversión de \$5.000.000 del

presupuesto de la CCSS y \$10.000.000 del presupuesto de Ley 8718. Este es un proyecto para el desarrollo integral del Servicio de Radioterapia, por medio de un acelerador lineal con el que se pretende cubrir las necesidades del Hospital San Juan de Dios, del Hospital Raúl Blanco Cervantes y del Hospital Nacional de Niños. Para estos efectos, se utilizará el terreno propiedad de la CCSS, ubicado a 25 metros oeste de la esquina noroeste del Hospital Blanco Cervantes, en avenida 8 entre 20 y 24, el cual tiene un área de 2260m² y se espera que esté finalizado para el año 2016.

“(…) se comprobó que la dificultad que se ha presentado para que se pueda iniciar un tratamiento conjunto de quimioterapia y radioterapia con acelerador lineal, obedece a causas de índole administrativo, (vg. faltan datos y documentos, falta firma o código del médico, falta Radioterapeuta en Sesión Multidisciplinaria), lo cual solo perjudica al paciente que requiere este tratamiento, para una enfermedad que compromete seriamente la vida.”

Defensoría de los Habitantes, 2012

El atraso en la aplicación del tratamiento con acelerador lineal, se ha mantenido a pesar de que las autoridades de la CCSS derivaron que con la derogatoria del procedimiento establecido en el Reglamento para recibir tratamiento de radioterapia con acelerador lineal del año 2005, existiría la posibilidad de que esto no fuera así. Este atraso se comprueba para la Defensoría, en tanto se continúa recibiendo oficios que hacen referencia al atraso que están sufriendo algunos pacientes en la aprobación o aplicación de radioterapia con acelerador lineal.

De ahí que la Defensoría de los Habitantes considere la necesidad de que se revisen los procesos de trabajo que involucra dicha autorización. Resulta a todas luces injustificable que causas de índole administrativo estén poniendo en riesgo la vida de las personas que requieren, sin mayor dilación, el tratamiento de radioterapia con acelerador lineal.

“(…) la Defensoría no duda que la Caja ha realizado esfuerzos importantes para detectar y atender oportunamente los casos de cáncer; sin embargo, es urgente integrar, articular y sistematizar acciones con el propósito de mejorar la accesibilidad y calidad en la oferta de servicios.”

Defensoría de los Habitantes, 2012

Sobre la instalación de un equipo de acelerador lineal específicamente para uso del Hospital San Juan de Dios, se demostró que la CCSS lo tiene contemplado en su cartera de proyectos a largo plazo, a través del subProyecto denominado “**Equipamiento E Infraestructura para el Servicio de Radioterapia Hospital San Juan De Dios”**, que se prevé que esté concluido para el año 2016. No obstante, es claro que los pacientes no pueden esperar para que se les brinde oportunamente el servicio requerido.

No se puede aceptar que por la complejidad de lo que requiere un servicio de radioterapia, las acciones que se necesitan se vayan postergando en perjuicio de los usuarios del sistema, ya que de acuerdo con lo que reporta el Proyecto de Fortalecimiento de la Atención Integral del Cáncer en la Red de la CCSS, esta enfermedad se encuentra en una creciente demanda de este tipo de servicios, por lo que deben tomarse acciones que vayan concretando una respuesta efectiva al usuario.

Al respecto, y sobre las dos situaciones planteadas por los denunciantes, esta Defensoría recomendó a la Gerencia Médica, a los Directores de los Hospitales San Juan de Dios y México, y al Director del Proyecto de Fortalecimiento de la Atención Integral de Cáncer, revisar los procesos de trabajo involucrados en las autorizaciones para el tratamiento de radioterapia con acelerador lineal, que en el caso concreto están impidiendo una atención oportuna, así como darle el debido seguimiento al “Proyecto de Equipamiento e Infraestructura para el Servicio de Radioterapia Hospital San Juan de Dios”, a fin de que se cumplan con los tiempos ya proyectados para su finalización y que se pueda brindar al usuario el tratamiento que requiere en forma oportuna de acuerdo con los requerimientos de su enfermedad.

La Defensoría de los Habitantes le dará seguimiento al cumplimiento efectivo de las recomendaciones emitidas.

4.- Patrimonio Histórico Arquitectónico de Costa Rica: se avanza en la protección

En Costa Rica, los bienes inmuebles estatales y privados, parte del patrimonio histórico-arquitectónico, son tutelados por la Ley 7555 del 20 de octubre de 1995. Dicho patrimonio cuenta con más de 350 edificaciones declaradas.

La UNESCO define al patrimonio histórico como “el legado del pasado, con el que vivimos hoy, y con el que pasaremos a futuras generaciones”. El patrimonio es testigo del desarrollo histórico de cierta época que se ha acumulado con el transcurrir de los años. A través de estas edificaciones, se aprende del pasado. Es obligación de todos respetar el legado de nuestros antecesores, así como conservarlo para las generaciones futuras. Estas edificaciones son tan apreciadas, que los pueblos tienen la obligación de asegurarse de su protección, pues son parte de su identidad.

Es deber del Estado salvaguardar el patrimonio cultural del país. La Defensoría de los Habitantes junto al Ministerio de Cultura y Juventud y el Ministerio de Salud, tutelan el derecho que tienen las y los ciudadanos a disfrutar del patrimonio histórico-arquitectónico del país.

Para el año 2011, la Defensoría recibió varias denuncias en relación con la afectación de inmuebles declarados --edificio central de Correos de Costa Rica, la Casa Jiménez de la Guardia y el edificio Maroy⁴³-- así como de inmuebles con un alto valor arquitectónico e histórico que aún no han sido protegidos con la declaratoria de patrimonio histórico arquitectónico --Clínica Montealegre en La Unión de Cartago y Zona Americana de Quepos-- Otro caso relevante fue el inmueble conocido como Puente Real de Liberia, cuyo expediente se admitió cuando éste aún no contaba con la declaratoria correspondiente y, el 24 de octubre de 2011, se publicó el Decreto Ejecutivo declarando el inmueble patrimonio histórico arquitectónico de Costa Rica.

En relación con los inmuebles declarados patrimonio histórico arquitectónico de Costa Rica, conocidos como “casa Jiménez de la Guardia” y “edificio Maroy”, ubicados

43 Expedientes Nos. 83913-2011; 81359-2011, entre otros.

en calle 5, avenidas 1 y 3 en el centro de San José, se interpuso una denuncia ante la Defensoría de los Habitantes por el estado de abandono en que se encuentran dichas edificaciones.

A raíz de las gestiones realizadas ante el Centro de Investigación y Conservación del Patrimonio Cultural del Ministerio de Cultura y Juventud, se logra que ese Centro realizara una serie de acciones tendientes a proteger el inmueble, el cual es propiedad de particulares, quienes se encuentran en un proceso de sucesión de los citados inmuebles, como: a) incluir una partida presupuestaria para la intervención de las edificaciones –para rescatar cubierta del techo y el cerramiento mediante uso de soldadura--; b) gestiones ante el Banco Popular y de Desarrollo Comunal para que esa entidad adquiriera los inmuebles; c) solicitud a la Procuraduría General de la República para que se interponga ante el juzgado correspondiente, medida cautelar para permitir el ingreso de funcionarios al inmueble; entre otras acciones, como la prevención a los propietarios para proteger las edificaciones.

El Ministerio de Cultura y Juventud, mediante un proceso licitatorio para la contratación administrativa denominada “Intervención de Rescate de la Casa Jiménez de la Guardia y Edificio Maroy”, adjudicó a la empresa Reyco S.A. las obras de recuperación de la cubierta del techo y el cerramiento de las edificaciones. En visitas realizadas por la Defensoría de los Habitantes, se constata que el día 4 de octubre de 2011 se inicia la intervención de las edificaciones en cuestión.

El día 8 de diciembre de 2011, se hace formal entrega de las obras de recuperación de los inmuebles conocidos como Casa Jiménez de la Guardia y Edificio Maroy y la Defensoría de los Habitantes constata los trabajos realizados de manera satisfactoria.

Asimismo, en el caso del deterioro que muestra algunos sectores del edificio central de Correos de Costa Rica, esta entidad está realizando negociaciones con el Banco Nacional de Costa Rica, en las cuales se incluye la restauración general del inmueble y se espera que estas negociaciones, así como la restauración del edificio, esté concluido a mediano plazo. No obstante lo anterior, según indica la Gerencia General de Correos de Costa Rica, se han realizado trabajos de restauración en mantenimiento del edificio, como por ejemplo, la pintura del segundo piso en sus alas norte y sur, la revisión general del sistema eléctrico, trabajos de mantenimiento en el sistema de aguas, pintura exterior del edificio, impermeabilización de los techos y algunos otros trabajos de mantenimiento general.

La Defensoría viene apoyando el proceso de reforma del Reglamento a la Ley 7555 de Patrimonio Histórico Arquitectónico de Costa Rica, normativa que tiene como fin agilizar y mejorar los procesos para las declaratorias de inmuebles con valor arquitectónico e histórico, además de una protección y conservación más adecuada de los bienes declarados. También, en cumplimiento de una recomendación de la Defensoría, se remite el “Procedimiento para la Creación de los Expedientes de Declaratoria de los Bienes Inmuebles Patrimoniales”, el cual define, claramente, los

pasos que se siguen para dar trámite a una solicitud de declaratoria de un inmueble considerado con valor patrimonial.

Lo anterior se solicitó debido a la tardanza en la atención de varias solicitudes de declaratoria, como lo fue el caso del Puente Real de Liberia y la Zona Americana de Quepos, esta última todavía se encuentra en proceso de declaratoria, con el fin de corregir los obstáculos y poder proteger, en forma más acelerada, aquellos inmuebles que hayan sido puestos en conocimiento del Centro de Investigación y Conservación del Patrimonio Cultural para su estudio, declaratoria y, lo más importante, su efectiva conservación y protección.

Asimismo, es necesario aclarar, que no todas las propuestas de inmuebles para ser incorporadas al patrimonio histórico arquitectónico de Costa Rica que las personas ponen en conocimiento del Centro de Investigación y Conservación del Patrimonio Cultural tienen los elementos necesarios para ser declaradas, pero en aquellos casos que sí lo tienen, el trámite debe ser más ágil con el fin de poder conservar y proteger el patrimonio.

El Estado tiene que buscar las formas de preservar el patrimonio cultural e histórico del país. Como parte de la Convención sobre Defensa del Patrimonio Arqueológico, Histórico y Artístico de las Naciones Americanas (Convención de San Salvador), aprobada el 16 de junio de 1976 y ratificada por Costa Rica mediante Ley No. 6360), se debe considerar el artículo 6 numeral 3 el que "obliga a no tomar deliberadamente ninguna medida que pueda causar daño, directa o indirectamente, al patrimonio cultural y natural situado en el territorio de otros Estados Partes en esta Convención", y no permitir remodelaciones que afecten significativamente el inmueble declarado.

Como se desprende de lo citado anteriormente, debe existir una intervención oportuna por parte del Estado, antes de que se deteriore el bien declarado patrimonio, con el fin de realizar las acciones correspondientes para la protección y conservación del inmueble cuando el propietario no lo puede, o no lo quiere reparar. Sobre este último aspecto, la Ley de Patrimonio Histórico-Arquitectónico es muy precisa al respecto.

Rinde así la Dirección de Calidad de Vida el informe de labores para el período en análisis, comprometiéndose a brindar seguimiento a cada una de las investigaciones referidas, mismas que tienen un especial impacto en el mejoramiento de la calidad de vida de las personas.

" (...) la Defensoría reconoce los esfuerzos que está efectuando la actual administración del Ministerio de Cultura y Juventud en la conservación y protección de los bienes con valor patrimonial tanto declarados como en estudio para ser declarados, y la inversión realizada en la restauración de varios inmuebles, además de la casa Jiménez de la Guardia y edificio Maroy, las obras ejecutadas en la restauración del edificio administrativo de la antigua cárcel en la Isla San Lucas y la colaboración en las obras que se están realizando en la antigua Botica Solera. Por lo anterior, se insta a ese Ministerio a continuar con los esfuerzos llevados a cabo en pro de la conservación del patrimonio histórico y arquitectónico de Costa Rica."

Defensoría de los Habitantes, 2012



• Dirección de Control de • Gestión Administrativa

Ámbito de acción.

La Dirección de Control de Gestión Administrativa tiene a su cargo el conocimiento de los asuntos relacionados con la prestación de bienes y servicios por parte de las instituciones públicas, asuntos relacionados con temas de corrupción y en general el control de la actividad administrativa y financiera del Estado.

En ese marco de acción, la Dirección de Control de Gestión tiene una visión clara y objetiva de que el control de la gestión administrativa se relaciona con un Estado que debe dirigir sus esfuerzos hacia la búsqueda de su eficacia, eficiencia, efectividad, transparencia y rendición de cuentas en beneficio de las y los habitantes de la República. El principal objetivo de la Dirección se centra en la satisfacción de las necesidades de las personas y el abordaje de éstas desde la perspectiva de los derechos humanos. Se pretende, además de resolver los problemas detectados, incidir en la administración para que las y los funcionarios públicos atiendan los requerimientos de la población con vocación de servicio y con especial interés a las necesidades que formulen las personas de manera pronta y cumplida.

De acuerdo con ello, tomando en consideración que parte de los objetivos perseguidos con la intervención de la Defensoría es el mejoramiento de la gestión pública, así como la protección de derechos fundamentales ante las acciones u omisiones del sector público, se ha considerado importante hacer referencia a una serie de casos de relevancia pública en los cuales, la Dirección de Control de Gestión Administrativa de la Defensoría de los Habitantes, ha intervenido con la realización de diagnósticos y emisión de recomendaciones a las autoridades competentes.

I. Avance de informe sobre gestión del riesgo

En el Informe Anual de labores 2010-2011, la Defensoría indicó que iniciaría 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.

Se pretende conocer e identificar las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de Emergencias a los Gobiernos Locales, para la atención e intervención oportuna en aquellos cantones o áreas geográficas específicas que presentan mayores niveles de vulnerabilidad. Interesa identificar el cumplimiento de la Ley Nacional de Emergencias y Prevención de Riesgos, Ley N° 8488, en cuanto a la creación de los Comités Regionales, Municipales y Comunales de Emergencias y su acreditación y capacitación por parte de la Comisión.

El tema de los comités, reviste importancia por cuanto 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, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 10 inciso c) de la citada Ley y el Reglamento de Organización y Funcionamiento de los Comités Regionales, Municipales y Comunales de Emergencias.

Con base en lo anterior, se solicitó a las Municipalidades y a la CNE la información relacionada con los temas mencionados. De las Municipalidades consultadas 25 rindieron el informe respectivo, que en criterio de la Defensoría es representativo de las 41 consultadas. El presente informe constituye un avance de algunos de los elementos que se han identificado a partir de la información suministrada por las instituciones y se identificará la existencia de los comités en los diferentes niveles previstos en la Ley, así como la capacitación y recomendaciones que deben recibir por parte de la Comisión de Emergencias.

Interesa aclarar que a las 16 Municipalidades que no brindaron respuesta se les estará dando el seguimiento correspondiente y serán tomadas en cuenta en el informe Anual de año próximo. Por tanto toda la información que se presenta en el presente informe de labores es referida a las 25 Municipalidades que atendieron en tiempo los requerimientos de la Defensoría, de acuerdo con el siguiente detalle: 1) Comités Regionales, 2) Comités Municipales, 3) Comités Comunales y 4) Recomendaciones de la Comisión a las instancias organizativas.

MUNICIPALIDADES CONSULTADAS			
	MUNICIPALIDAD	RESPONDIÓ	NO RESPONDIÓ
1	Santo Domingo	SI	
2	Santa Bárbara	SI	
3	Turrialba	SI	

4	Parrita	SI	
5	Talamanca	SI	
6	Montes de Oca	SI	
7	Liberia	SI	
8	Aguirre	SI	
9	San Pablo	SI	
10	Santa Ana	SI	
11	Coronado	SI	
12	Moravia	SI	
13	La Unión	SI	
14	Goicoechea	SI	
15	San Isidro de Heredia	SI	
16	Escazú	SI	
17	Belén	SI	
18	Poás	SI	
19	El Guarco	SI	
20	Carrillo	SI	
21	Flores	SI	
22	San José	SI	
23	Matina	SI	
24	Alajuela	SI	
25	Alvarado		NO
26	Alajuelita		NO
27	Desamparados		NO
28	Mora		NO
29	Cartago		NO
30	Jiménez		NO
31	Oreamuno		NO
32	Aserrí		NO
33	Tibás		NO
34	Curridabat		NO
35	Heredia		NO
36	Barva		NO
37	Puntarenas		NO

38	Limón		NO
39	Corredores		NO
40	Nicoya		NO
41	San Rafael de Heredia		
	TOTAL 41	25	16

Comités Regionales de Emergencias:

La información suministrada por la Comisión Nacional de Emergencias refiere que existen Comités Regionales de Emergencias en las siguientes Regiones: Chorotega, Brunca, Huetar Atlántica, Huetar Norte, y en Heredia y Alajuela. Indica el informe que en la Región Pacífico Central, Cartago y Central no hay Comité Regional de Emergencias. Estos Comités están integrados por diferentes instituciones, en la mayoría de ellos participan: Bomberos, Cruz Roja, Ministerio de Seguridad, Policía de Tránsito, Caja Costarricense de Seguro Social y el Organismo de Investigación Judicial. Sin embargo se hace la salvedad de que dependiendo de cada Región se integran otras instituciones. Estos comités han recibido capacitación de parte de la Comisión Nacional de Emergencias en diversos temas, pero también se capacita de acuerdo a la problemática identificada en cada Región.

Ninguno de los Comités Regionales cuenta con un Plan Anual para la Atención de Emergencias, lo que se identificó es la existencia de agenda de reuniones anuales y se plantea que en caso de presentarse una emergencia, se coordina y articula con el Centro de Operaciones de Emergencias (COE). Tampoco existe un Protocolo para la atención de emergencias, sino que se aplica la matriz interinstitucional que elaboró y aprobó el COE. Los miembros de la Comisión reconocen la dificultad de trabajar con estos comités pues se presenta mucho ausentismo por cuanto los miembros que lo integran forman parte a la vez de otras organizaciones.

Respecto de la presentación del informe semestral de actividades, se observa que ninguno de los Comités Regionales cumple con esta responsabilidad claramente establecida en el Reglamento de Organización y Funcionamiento de los Comités de Emergencias.

De las respuestas brindadas por las municipalidades, se logra determinar que 11 de ellas desconoce la existencia del Comité Regional de Emergencias, 15 manifiestan que no han recibido ningún tipo de capacitación por parte del Comité Regional y, solamente, 4 han indicado que este Comité les ha asesorado o impartido algún tema de interés.

COMITÉS REGIONALES DE EMERGENCIAS			
	REGIÓN SEGÚN COMISIÓN NACIONAL DE EMERGENCIAS	TIENE COMITÉ REGIONAL DE EMERGENCIAS	NO TIENE COMITÉ REGIONAL DE EMERGENCIAS
1	Chorotega	SI	
2	Brunca	SI	
3	Huetar Atlántica	SI	
4	Huetar Norte	SI	
5	Heredia	SI	
6	Alajuela	SI	
7	Cartago		NO
8	Pacífico Central		NO
9	Central		NO
	Total	6	3

De las nueve regiones identificadas por la Comisión Nacional de Emergencia solamente seis de ellas tienen constituido el Comité Regional de Emergencias.

Comités Municipales de Emergencias:

Las respuestas recibidas evidencian que en 24 de las 25 Municipalidades existe Comité Municipal de Emergencias, lo cual implica que dentro de esa muestra casi el 100% cumple con este nivel de organización.

En aspectos de capacitación por parte de la Comisión Nacional de Emergencias, se tiene que 22 Municipalidades han recibido alguna capacitación, o sea el 88% y solamente 3 de ellas indican no haber recibido ningún tipo de capacitación.

Respecto de capacitación recibida por parte del Comité Regional de Emergencias, se tiene que 21 Municipalidades no han recibido ningún tipo de capacitación de ese Comité y solamente 4 Comités Municipales refieren haber sido capacitados por esa instancia.

Según el marco legal que rige la materia, los Comités Municipales deben elaborar un Plan Anual para la Atención de las Emergencias; sin embargo, 7 refieren haber elaborado el del período anterior (2011) y 18 no elaboraron ningún plan para ese año. Quince de las 25 Municipalidades que brindaron su respuesta han indicado que están trabajando en la elaboración del Plan Anual del 2012.

Ante la pregunta de si presentaron el informe semestral de actividades realizadas, el 96% de las Municipalidades han manifestado que no lo presentaron, justificando esa omisión en el hecho de que no conocían esta obligación o porque la Comisión Nacional nunca se los ha solicitado. Indicaron también que en las reuniones mensuales que tiene el Comité, se informa sobre las actividades a la persona que funge como Enlace Oficial de la CNE, o bien, cuando se produce un evento, se rinde un informe sobre lo actuado.

Respecto al Protocolo para la Atención de Emergencias, se tiene que 19 de las 25 instituciones cuentan con el instrumento, sea un 76%. Mientras que el 24% restante no cuentan con un Protocolo.

Una de las funciones de vital importancia de la Comisión Nacional de Emergencias, es emitir recomendaciones para la prevención de riesgo; no obstante, de las 25 Municipalidades, 23 han indicado que sí reciben recomendaciones y en la mayoría de las veces la solicitud de la misma Municipalidad. El resto de las Municipalidades (22) han manifestado que no recibieron ninguna recomendación. Algunas de ellas han solicitado apoyo del PNUD, Universidades y otras instancias para incorporar en su quehacer el factor de riesgo.

En contraposición con las respuestas de las Municipalidades, respecto a los Comités Municipales de Emergencias, se tiene que la Comisión Nacional de Emergencias ha indicado que en todos los cantones consultados existe el Comité Municipal de Emergencias, y se ha brindado capacitación a cada uno de ellos. Indica la Comisión que debido a que los representantes de las instituciones ante el Comité Municipal de Emergencias están presentes en otros comités, no es posible articular un Plan Anual de Atención de Emergencias y por tanto sólo se definen agendas de reuniones de trabajo anual y que en caso de emergencia se coordina con el Centro de Operaciones de Emergencias (COE). Sin embargo como se indicó renglones antes, siete de las Municipalidades refirieron tener Plan Anual para la Atención de Emergencias.

“La CNE debe dar seguimiento y supervisión a las acciones de los Comités, sin embargo, las municipalidades han indicado que esta función no se realiza de manera programada y sistemática, sino que el o la oficial de enlace de la Comisión participa en las reuniones ordinarias y se entera de lo actuado por el Comité respectivo.”

Defensoría de los Habitantes, 2012

La Comisión Nacional de Emergencias confirma la información suministrada por las Municipalidades en cuanto a la presentación de informes semestrales, al indicar que no se presentan estos informes por parte de los Comités Municipales.

También ha coincidido la Comisión con respecto a la actividad de supervisión y seguimiento a las actividades de los Comités, al indicar que “No hay informes de supervisión y seguimiento para los Comités Municipales seleccionados... Sólo existen informes de cada uno de los Oficiales de Enlace responsables de las regiones donde están consignados dichos Comités Municipales”.

En cuanto a la existencia de un Protocolo de Atención de Emergencias es donde se presenta la mayor contradicción en la información suministrada. Por un lado el 76% de las Municipalidades manifiestan que si cuentan con un Protocolo, la Comisión

Nacional de Emergencias ha indicado que no existe un Protocolo en estos términos, sino que aplica una matriz interinstitucional que el COE aprobó.

Comités Comunales de Emergencias:

Tanto la Ley N° 8488 como el Reglamento de Organización y funcionamiento de los comités, contemplan la conformación de Comités Comunales de emergencia en cada distrito o poblado de un determinado territorio municipal. Sin embargo, de las municipalidades que brindaron su respuesta, se deduce que solamente en 6 de ellas existen comités en todos los distritos del cantón. En 16 municipalidades se está trabajando en la conformación de los mismos y ya hay en algunos distritos y, en 3 de las Municipalidades, no existe este nivel de organización en ninguno de los distritos.

Respecto a la capacitación que brinda la Comisión de Emergencias a los Comités Comunales, se tiene que 19 municipalidades han indicado que estas organizaciones no han recibido ningún tipo de capacitación por parte de esa institución y solamente 6 manifestaron que la Comisión ha brindado capacitación sobre todo por medio del oficial de enlace.

Los Comités Comunales también deben elaborar su Plan Anual de Trabajo; sin embargo, 23 municipalidades han indicado que ninguno de los comités cuenta con este instrumento de trabajo, ya sea porque el comité como tal no existe o bien porque los que están conformados aun no han elaborado el Plan. Solamente dos municipalidades han manifestado que los Comités Comunales tienen su respectivo Plan de Trabajo.

Al igual que en los Comités Regionales y Municipales, los Comités Comunales no presentan el informe semestral correspondiente sobre las acciones desarrolladas en su comunidad.

MUNICIPALIDADES CONSULTADAS			
	MUNICIPALIDAD	Cantidad de Comités Comunales de Emergencias	No tienen Comités Comunales de Emergencias
1	Santo Domingo	1	
2	Santa Bárbara	3	
3	Turrialba	3	
4	Parrita ¹		
5	Talamanca	2	
6	Montes de Oca		X
7	Liberia	1	

8	Aguirre	8	
9	San Pablo ²		
10	Santa Ana	1	
11	Coronado		X
12	Moravia	1	
13	La Unión	6	
14	Goicoechea		X
15	San Isidro de Heredia		X
16	Escazú	3	
17	Belén		X
18	Poás	1	
19	El Guarco	4	
20	Carrillo ³	12	
21	Flores	2	
22	San José		X
23	Matina ⁴	31	
24	Alajuela	2	
25	Alvarado	3	
	Total	84	6

Recomendaciones de la Comisión Nacional de Emergencias a los diferentes comités:

Según se desprende de las respuestas brindadas por las municipalidades, 13 de las 25 indican haber recibido alguna recomendación por parte de la Comisión, sobre todo a solicitud del municipio. Las restantes 12 han manifestado que en ningún momento la Comisión les ha hecho recomendaciones. Algunas de estas últimas han indicado que sobre riesgo han recibido recomendaciones de las Universidades, el PNUD u otras instancias que les han apoyado en esta gestión.

La Comisión por su parte ha indicado que "si ha emitido recomendaciones sobre condiciones de riesgo en las diversas regiones del país, al punto que existe un mapa de amenazas actualizado en línea (vía web) por cada una de las regiones y cantones del país".

Preocupa a la Defensoría que siendo Costa Rica un país altamente vulnerable a desastres naturales y apostando para su atención a la organización en diferentes niveles, se esté presentando la situación que advierten tanto los gobiernos locales como la misma CNE.

"En cuanto a las consideraciones que realiza la Defensoría, en primer término, es importante indicar que la Ley N° 8488, entró en vigencia en el año 2005, por lo que la Defensoría no logra comprender el hecho de que a más de seis años de promulgada la Ley, la Comisión Nacional de Emergencias no haya ejercido su deber en punto a la conformación de los Comités en los diferentes niveles de coordinación que se prevén en el artículo 10 inciso c) y en las disposiciones del Reglamento de Organización y Funcionamiento de los Comités Regionales, Municipales y Comunales de Emergencias."

Defensoría de los Habitantes, 2012

La ausencia de comités en algunas regiones y en la mayoría de distritos de los cantones consultados disminuye la capacidad para la prevención del riesgo y atención de las emergencias. Si a esto le agregamos que ningún Comité Regional, 18 de los Comités Municipales y ninguno de los Comités Comunales cuentan con el Plan Anual de Atención de Emergencias, entonces la situación para enfrentar desastres es poco alentadora.

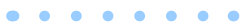
Las respuestas brindadas por la Comisión Nacional de Emergencias y por las Municipalidades, evidencian que existen contradicciones importantes en la información, vistas anteriormente, lo cual, no permite tener un panorama claro y congruente respecto a las actividades relacionadas con la prevención del riesgo y atención de emergencias. Se retoman las contradicciones más importantes: la mayoría de

las Municipalidades han indicado que cuentan con un Protocolo de Atención de Emergencia, pero la CNE ha manifestado que en ninguna de ellas existe, de igual manera la CNE ha indicado que los Comités Municipales no cuentan con un Plan Anual de Atención de Emergencias, sin embargo, varias de las Municipalidades han manifestado que si lo tienen y que incluso trabajan en la elaboración del Plan para 2012.

Ninguna de las instancias organizativas, sea Comités, presentan informes como parte de sus obligaciones ante la Comisión, ni tampoco hay evidencia de que la institución lo solicite, y de ahí que la Defensoría se pregunta, entre otras cosas: ¿Cuáles son los procedimientos que utiliza la Comisión Nacional de Emergencias, como ente rector en materia de prevención de riesgos y atención de emergencias, para rendir informes sobre el estado de la cuestión? ¿Dónde obtiene los insumos la Comisión para priorizar las necesidades que tienen los comités?

Por otra parte, nótese que el artículo 14 inciso k) de la Ley establece, como competencias ordinarias de la Comisión: "Fomentar la creación y el fortalecimiento de capacidades regionales, municipales y locales para el manejo de situaciones de emergencia". Al respecto se ha visto en renglones anteriores que son pocos los cantones que cuentan con organizaciones comunales de emergencia y se desconoce las medidas que ha adoptado la Comisión para garantizar la conformación y fortalecimiento de los mismos.

Por ello, en criterio de esta Defensoría es urgente que se realice una evaluación a fondo sobre las responsabilidades de la CNE en cuanto a las instancias de coordinación para la atención de las emergencias. Particularmente debe revisarse la eficacia y eficiencia de los Comités en sus tres niveles, así como la oportunidad con que la institución asume su rol rector en materia de prevención sobre todo con miras a minimizar los efectos de los desastres naturales en las poblaciones más vulnerables.



- "Es claro para esta Defensoría que las Municipalidades también tienen su cuota de responsabilidad en la conformación de los Comités Comunales, pero también es claro y así lo indica la Ley, que es la Comisión la responsable directa de su constitución. En la respuesta que brinda la Comisión se ha planteado que entre las responsabilidades específicas de la institución se encuentra la acreditación oportuna de los Comités de Emergencias. Al respecto cabe preguntarse, cómo se van acreditar comités que ni siquiera existen y más grave aún que dentro de estas responsabilidades se estipula asignar suministros y equipos de asistencia a los Comités, bajo la custodia del Coordinador del Comité."

Defensoría de los Habitantes, 2012



La Defensoría considera 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 que permita introducir mejoras en los procesos.

II. Informe investigación de oficio IMAS

La Defensoría de los Habitantes, inició una investigación de oficio relacionada con aparentes deficiencias administrativas y financieras en la gestión de las Gerencias Regionales y Unidades Locales de Desarrollo del Instituto Mixto de Ayuda Social, que se desprenden de situaciones denunciadas por personas ante las oficinas regionales de la Defensoría de los Habitantes y que hacen referencia a los siguientes aspectos:

- Dilación en la atención y resolución de solicitudes, presuntamente por falta de profesionales en Trabajo Social para realizar la visita domiciliar y aplicar la Ficha de Información Social (FIS).
- Inexistencia de un sistema de registro de nuevas solicitudes, no se da a la persona un comprobante de su solicitud, sino que la respuesta es de manera personal y verbal lo cual pone en un estado de indefensión al solicitante y consecuentemente frente a una violación al derecho de petición y pronta respuesta. Al no existir un documento que indique la resolución, ésta no puede ser recurrida por la persona interesada.
- Las oficinas Regionales y Locales del IMAS se niegan a recibir nuevas solicitudes, bajo el fundamento de que se agotó la capacidad presupuestaria para otorgar nuevos beneficios y no precisan a los habitantes fechas probables en que recibirán los fondos adicionales.
- La participación de los Consejos de Desarrollo Humano en la recomendación y selección de los beneficiarios del IMAS, es entendido por algunos denunciantes como falta de objetividad y criterio técnico y abre las puertas para una indebida politización y uso de los recursos públicos.
- Escaso presupuesto para atender la creciente demanda de ayudas del IMAS. Según han referido algunos Gerentes Regionales del IMAS, ellos tienen una participación marginal en la elaboración del presupuesto de la institución específicamente para sus regiones y por tanto casi solo se limitan a recibir y distribuir los recursos económicos que les son otorgados.

El presente informe constituye un avance de la investigación y se describen algunos de los elementos que se han identificado hasta el momento a partir de los informes emitidos por el IMAS, en noviembre de 2011.

a. Sobre el “Modelo de Intervención Institucional”, implementado por el IMAS a partir del año 2010:

El grupo de trabajo del IMAS que se dio a la tarea de analizar el modelo de intervención que se tenía antes del 2009, consideró que era inadecuado, escasamente efectivo y oportuno para garantizar una sostenida y sistemática reducción de la pobreza y la pobreza extrema y garantizar la igualdad en las familias y el compromiso de las comunidades para buscar soluciones a sus problemas. Esto motivó que el IMAS replanteara su forma de abordaje de la problemática que representa la pobreza en el país y definiera un nuevo Modelo de Intervención Institucional. El modelo anterior se basaba en el otorgamiento de beneficios por demanda y el actual apunta a una focalización de familias, grupos y comunidades en pobreza y pobreza extrema. Es decir, la institución está desarrollando un modelo de intervención que pretende disminuir las largas filas que hacen las personas para solicitar un beneficio.

b. Sobre el Sistema de Registro de las solicitudes que los habitantes le plantean al IMAS y la respectiva conformación del expediente.

Las solicitudes y resoluciones se registran en el Sistema de Información de la Población Objetivo (SIPO) y en el Sistema de Atención de Beneficiarios (SABEN). Es importante señalar que a pesar de que estos dos sistemas son herramientas tecnológicas con que cuentan las Regionales y Unidades Locales de Desarrollo Social, no todas las solicitudes quedan registradas, pues según han referido los Gerentes Regionales, la demanda supera la capacidad de registro y por consiguiente se llevan anotaciones manuales de las solicitudes que realizan los habitantes. En el momento que se presentan las personas, no es posible verificar en el sistema informático la condición en que se encuentra la respectiva Ficha de Información Social (FIS). Si esta no está vigente se le indica a la persona interesada sobre la necesidad de actualizarla y si no cuenta con la Ficha, entonces se le incluye en una hoja de ruta para ser visitada por los y las profesionales respectivas, sin especificar fecha probable para la visita.

Respecto de la conformación del expediente, este se abre a partir de la aplicación de la FIS, por cuanto se considera requisito indispensable para tal efecto. Es decir, si la persona solicitante no cuenta con FIS en el sistema informático se le incluye en hoja de ruta y no se abre el expediente hasta que no tenga la FIS y otros requisitos (documentación que debe presentar el interesado) que se establecen en el Manual de Organización del Expediente.

El oficio SEPS-709-11-2011, de 4 de noviembre de 2011, suscrito por el señor Roy Lorenzo Vargas Solano, Jefe de Seguimiento y Evaluación de Programas Sociales, en su página 24, punto 7. indica: “El Profesional Ejecutor o el funcionario autorizado revisa si hay concordancia entre los originales y las copias presentadas. Si no hay concordancia, debe indicar cuáles documentos debe volver a presentar y si los recibe conforme, debe sellar los documentos y copias, mediante el mecanismo establecido. Si el beneficiario lo solicita, el Profesional Ejecutor le da un recibido conforme”.

c. Sobre las solicitudes recibidas y resoluciones emitidas en el período 2010: Es importante tener en cuenta que esta investigación de oficio se inicia en el 2011, cuando aún no se ha realizado el cierre anual por parte de las instituciones. Se hace la aclaración de que este trabajo será objeto de seguimiento en el presente período de gestión.

La Defensoría requirió información sobre las solicitudes recibidas y resueltas según Unidad Local de atención del IMAS, sin embargo, la información suministrada por la institución en el oficio de referencia, indica que no es posible desagregarla por Unidad Local, sino solo por Regional, lo cual en criterio de este órgano de control limita el análisis más detallado y el cumplimiento básicamente de los objetivos 1 y 2 de esta investigación de oficio.

No obstante, es importante resaltar la información brindada en los siguientes términos:

- En las Oficinas Regionales del IMAS incluidas en esta investigación, se recibió un total de 206,489 solicitudes, de las cuales se le otorgó algún beneficio a 136,493, que representa un 66% del total. La región que más solicitudes recibió fue la Brunca y la que menos recibió fue la Huetar Norte. Sin embargo las regiones que más solicitudes autorizaron fueron, en primer lugar, la Pacífico Central y en segundo la Chorotega. No se informa sobre el 33% restante del total de solicitudes ni se indica si se informó a la persona interesada el resultado de su gestión.
- Según el tipo de beneficio otorgado se tiene que en las cinco Regiones estudiadas, los dos principales beneficios son, en su orden, Avancemos y Atención de Necesidades Básicas, sean 85.645 (62.74%) y 40.073 (29.35%), que juntas representan un 92% de los beneficios otorgados.
- Según la información suministrada, el Área Social del IMAS en las regiones tiene un total de 84 funcionarios y funcionarias, quienes tardan en promedio en resolver solicitudes menos de una hora, sea 52.2 minutos por cada solicitud.
- De acuerdo con la información que consta en el oficio SEPS-709-11-2011, hay resoluciones que son emitidas por personal administrativo, pero no se especifica el tipo de beneficio que este personal otorga.

d. Sobre nuevas estrategias del IMAS para la selección y calificación de los beneficiarios.

A partir del diagnóstico que se realizó en el año 2009, que dio origen al Nuevo Modelo de Intervención, el IMAS también se abocó a la actualización del Reglamento para la Prestación de Servicios y Otorgamiento de Beneficios, el cual entra en vigencia en marzo del 2011. De igual manera se está revisando el Manual de Procedimientos con el fin de adaptarlo a los nuevos cambios que se presentan en la institución.

Por otra parte, con respecto a personas y familias que se encuentran en extrema pobreza y que no pueden presentarse a las Unidades Locales, se informa que las y los funcionarios están haciendo visitas a barrios y distritos y están coordinando acciones con organizaciones de la sociedad civil, el PANI, el INAMU, con Consejos de

Desarrollo Humano y otros para localizar a este sector de la población. Es decir están buscando a los más pobres.

e. Sobre los Consejos de Desarrollo Humano.

El IMAS no trabaja con estas organizaciones en todas las regiones del país, sino solamente en la Región Brunca y en la Huetar Norte. A manera de plan piloto en la Región Pacífico Central se está iniciando en cinco localidades. En las Regiones Chorotega y Atlántica no se trabaja con estos Consejos.

Según la información suministrada, se tiene que en las regiones que se trabaja con los Consejos, se asignan diferentes tareas y funciones y no existe un Protocolo para el funcionamiento de los Consejos, solamente se emitieron lineamientos para trabajar con estos grupos en el año 2007.

“Es entonces vital que el IMAS incursione en nuevas formas de abordaje de los problemas generadores de la pobreza y defina proyectos y programas para solucionarlos y promover la movilización social y humana de los sectores más débiles de la sociedad costarricense.”

Defensoría de los Habitantes, 2012

Para la Defensoría, resulta claro que el artículo 2 de la Ley N° 4760, Ley de Creación del IMAS, le atribuye a la institución la finalidad de resolver el problema de la pobreza extrema en el país, utilizando para ello los recursos humanos y económicos que le sean puestos a su servicio para la ejecución del Plan Nacional de Lucha contra la Pobreza.

Es así como el IMAS se plantea un Modelo de Intervención que parte de la identificación de territorios, familias y grupos de familias en condiciones de pobreza y pobreza extrema, para que, con su participación se proceda a elaborar programas que les sean propios para su ejecución y que serán integrados en un Plan Regional para su desarrollo, que trascienda los años presupuestarios. No obstante, no consta que este Plan se haya elaborado o en qué proceso se encuentra en cada una de las Regiones.

Es importante, que el IMAS defina los mecanismos de evaluación del modelo y los planes, proyectos y programas que surjan de su aplicación para determinar si realmente se da la movilización social de las familias y de las comunidades identificadas como las más deprimidas de la sociedad. Resulta también importante evaluar la efectividad con la participación de actores sociales que han intervenido en la elaboración y ejecución de los programas, en el contexto de la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión pública. Esta evaluación permitirá determinar los aciertos y desaciertos del modelo implementado y la necesidad o no de introducir cambios para obtener mejores resultados.

Como es de esperar, cuando se cambia de paradigma, existen rezagos del anterior, por lo que no es extraño que las filas que se originan en las Unidades Locales del IMAS, se sigan viendo por un período determinado. Es por esto que también la Defensoría comparte lo manifestado en los informes remitidos por el IMAS en cuanto a que la determinación de las personas y el posible beneficio institucional a otorgar, debe estar en total concordancia con la oferta según el Plan Operativo Institucional

y la Tabla de Límites de Autorización Financiera del año correspondiente.

Lo que no se puede admitir es que no todas las solicitudes que realizan las personas ante el IMAS queden debidamente registradas, de tal manera que la persona interesada tenga un respaldo que le garantice el derecho a respuesta, sea esta el otorgamiento o denegación del beneficio. Es por esto que llama la atención de la Defensoría, lo dicho en el oficio SEPS-709-11-2011, (en punto a que a la persona solicitante se le da un recibido conforme solo si lo solicita), por cuanto es la principal muestra de la indefensión a que la misma institución expone a la persona solicitante, pues si no pide el recibido conforme, no se le da y por tanto no tendrá cómo demostrar que efectivamente presentó los documentos y requisitos para que su solicitud sea analizada y resuelta de acuerdo a los parámetros establecidos en los Manuales y Reglamentos del IMAS.

Es necesario que se gire una directriz a las Gerencias Regionales y Unidades Locales para que todas las solicitudes hechas por las personas que recurren al IMAS sean registradas como corresponde en el Sistema Informático de la institución. Conviene también que la institución se aboque a realizar los cambios correspondientes en dicho sistema, de tal manera que se tenga la información desagregada por cada Unidad Local de atención.

La Defensoría tiene muy claro que el IMAS es una institución que transfiere recursos a manera de ayuda económica a las personas, quienes necesariamente tienen que calificar para el beneficio que soliciten, pero dicha ayuda no es vitalicia, sino temporal y está sujeta a presupuesto. Por esto es que en caso de denegación de una solicitud la misma debe estar debidamente justificada por escrito y no simplemente indicarle a la persona, de manera verbal, que no hay presupuesto.

En cuanto a la dilación en resolver las solicitudes y como lo vimos anteriormente, el programa Avancemos representa un 62.74% de los beneficios otorgados. Entonces si el IMAS ha resuelto que este beneficio se renueve automáticamente, el tiempo que los profesionales estaban invirtiendo en la calificación y selección de estos beneficiarios se puede emplear en la calificación y selección de otras personas que solicitan ayuda o bien en la implementación del nuevo Modelo de Intervención Institucional, cuya finalidad es promover la movilización social y humana de las poblaciones más deprimidas de la sociedad costarricense.

De tal forma, no se podría estar hablando de escasez de recurso humano para realizar visitas domiciliarias y aplicar la FIS, misma que de acuerdo al Procedimiento General para la selección de beneficiarios tiene una vigencia de tres años y seis meses, pero que en criterio de esta Defensoría debe ser revisado ese plazo, pues se espera que con el Nuevo Modelo, las personas superen su grado de pobreza, lo cual variaría las condiciones materiales de existencia y los resultados de la FIS.

“La Defensoría considera que el IMAS está en un proceso de transición que va de una atención por demanda a la aplicación del nuevo modelo de intervención y por consiguiente no ha sido posible la evaluación del impacto que este ha tenido en los cambios que se pretende lograr en grupos de familias en pobreza y pobreza extrema.”

Defensoría de los Habitantes, 2012

“(...) Es por ello, que esta Defensoría considera que todas las solicitudes deben ser registradas y también deben dar a las personas solicitantes un recibido de los documentos que fueron presentados a la institución para su conocimiento y valoración de su condición de pobreza.”

Defensoría de los Habitantes, 2012

Respecto de las acciones que se desarrollan con los Consejos de Desarrollo Humano, el IMAS debe evaluar su eficacia y oportunidad ya sea para estandarizar el trabajo que con ellos se ejecuta en las Regiones o bien eliminarlo. Si después de la evaluación se determina que es oportuno, viable y eficiente trabajar con estas organizaciones, entonces es de vital importancia que el IMAS defina un Protocolo de Procedimientos y funciones que garantice el resguardo de las actividades consustanciales a la institución y no se haga un traslado de las mismas a dichos Consejos.

III. Ley de Tránsito

El 9 de Diciembre de 2008, la Asamblea Legislativa aprobó en segundo y último debate un paquete de reformas a la Ley de Tránsito, con las cuales el gobierno y las autoridades del ramo pretendían frenar los abusos en las carreteras del país y sancionar con penas severas a los infractores.

Las multas no aumentaban desde hace 13 años y, por ejemplo, circular con la licencia vencida, con una luz quemada o sin un espejo retrovisor implicaba una sanción de ₡2.000, monto totalmente desactualizado a la realidad de hoy en día.

Una de las variantes a la antigua Ley es la relacionada con el manejo en condiciones de ebriedad o con exceso de velocidad. Con respecto al tema de presencia de alcohol en sangre en las personas conductoras, la Defensoría ha sido enfática en señalar en varias ocasiones que el nivel de alcohol permitido para conducir sea de cero técnico, es decir 0.2%. Lo anterior, no ha sido una cifra antojadiza por parte de la Defensoría, al contrario, se basa en varios estudios y reuniones que se han efectuado con expertos en la materia. Entre ellos podemos mencionar

“Es por lo anterior, que la Defensoría considera inapropiado que en la Ley de Tránsito se quiera aumentar el nivel de alcohol permitido, pasando de un 0.5% a un 0.75%, situación sumamente preocupante debido a la gran cantidad de accidentes que se presentan en nuestras carreteras en donde se encuentra de por medio la ingesta de licor”

Defensoría de los Habitantes, 2012

al Colegio de Ingenieros y Arquitectos de Costa Rica, al Instituto de Alcoholismo y Farmacodependencia, al Colegio de Farmacéuticos y ACONVIVIR-Asociación de Ciclistas. Específicamente, la Organización Mundial de la Salud y el IAFA han señalado que una persona con 0.4% de alcohol en sangre empieza a perder gran parte de sus capacidades a la hora de conducir, tales como visión, reflejos, etc.

Otra situación que llama la atención de la Defensoría, es la creación de la figura de chofer profesional, la cual es el conductor de autobús, el taxista, el chofer que traslada a niños y niñas a los Centros Educativos, entre otros. A

esta nueva clasificación de conductores se les podría permitir manejar con 0.2 % de alcohol en sangre para sanción administrativa hasta 0.5% para sanción penal, en otras palabras, personas que se dedican a trasladar a niños, niñas jóvenes y adultos de un lugar a otro pueden hacerlo con cierta cantidad de alcohol, punto inadmisibles para la Defensoría.

En vista de que la Reforma de la Ley de Tránsito lleva en trámite legislativo aproximadamente más de 2 años, la Defensoría ha venido insistiendo en la necesidad de agilizar, corregir y aprobar esta normativa lo antes posible. Esto considerando que los y las costarricenses al tener una ley clara, con multas claras da como resultado menos muertes en carreteras, y mayor seguridad en las mismas.

“Cabe señalar que para la Defensoría las personas conductoras en estado de ebriedad no son la única preocupación; es evidente que existen otros temas relevantes tales como la conducción temeraria, la falta de promoción por parte del Estado de la utilización de medios alternativos de transporte-bicicletas-, que obviamente coadyuvan con el compromiso asumido por Costa Rica de ser una país Carbono Neutral para el año 2021.”

Defensoría de los Habitantes, 2012

IV. Denuncia por aparentes irregularidades adquisición Centro Empresarial La Sabana (ICE-CELS)

Se denunció por parte de un diputado de la Asamblea Legislativa, una serie de irregularidades que en apariencia se presentaron respecto a la compra del edificio Torre Centro Empresarial La Sabana por parte del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE). Siendo que la totalidad de asuntos denunciados era bastante amplia, a efecto de no dispersar la investigación, se decidió concentrar el examen del caso en 2 asuntos: las posibles irregularidades en la compra del edificio Torre CELS, así como el fundamento técnico que sustentó dicha adquisición y el funcionamiento anómalo de dicho edificio.

En cuanto al trámite de la denuncia, se solicitó información de diversa índole al ICE mayoritariamente, Ministerio de Salud, Cuerpo de Bomberos, Banco de Costa Rica, Superintendencia General de Valores (SUGEVAL), entre otros.

Como resultado de la investigación se pudo determinar la existencia de inconsistencias en los estudios técnicos que sustentaron al compra del edificio Torre CELS, además de verificar que en las condiciones actuales en que funcionaba dicho edificio, se producía un problema en cuanto al traslado de las personas que laboraban en el mismo, por cuanto el sistema de tráfico vertical era incapaz de movilizar con eficiencia y prontitud, a los funcionarios que laboran en dicha institución.

Cabe mencionar que como parte de la verificación de las irregularidades en la compra, se indagó respecto a lo denunciado en cuanto a un posible conflicto de intereses por parte de las altas autoridades que en su momento gestionaron la compra del inmueble, no obstante, ello no fue posible de determinar, debido a que la Contraloría le denegó a la Defensoría información solicitada en ese sentido, argumentándose la existencia de un deber de confidencialidad, además de una falta de competencia legal por parte de la Defensoría, en cuanto al acceso a dicha información.

Sobre este particular, la Defensoría está gestionando una consulta ante la Procuraduría General de la República, a efecto de contar con el criterio de ese órgano consultivo alrededor de este tema.

En el informe final del caso, se giraron las siguientes recomendaciones: Al ICE se le giraron recomendaciones en cuanto a abstenerse de incurrir en prácticas administrativas inconvenientes, en definir una fecha tope límite para la instalación de nuevos servicios de tráfico vertical, así como de flexibilización de horarios hasta que no se resolviera el tema de la instalación de los nuevos sistemas de tráfico vertical; al BCR se le recomendó la definición de una fecha tope límite para la instalación de los nuevos sistemas de tráfico vertical; a la Asamblea Legislativa se le requirió analizar la conveniencia de gestionar una modificación a la Ley N° 8422, a efecto de que expresamente quede citada la Defensoría como parte de las instituciones que podrían tener acceso a información sensible, y con ello, que no quede duda alguna de las competencias institucionales determinadas por su ley constitutiva.

Actualmente la totalidad de recomendaciones han sido cumplidas, salvo lo relativo a la valoración por parte de la Asamblea Legislativa respecto a la modificación de la Ley N° 8422, por lo que sobre este particular, se está gestionando ante dicho Poder de la República, la decisión final que se adopte sobre el particular.

En relación a esto último, la Defensoría de los Habitantes hace un respetuoso llamado a esa Asamblea Legislativa, para que desde esa instancia parlamentaria se pueda analizar y discutir dicho tema, considerando la importancia que implícitamente conlleva la realización de la recomendación efectuada a ese Primer Poder, lo anterior en aras de la transparencia que debe imperar en todos los procesos que lleve a cabo la administración pública, el cual a su vez, es un paso más en el fortalecimiento del acceso a información pública, con el que a su vez se fortalece la institucionalidad.

V. Zona Marítima Terrestre

Se define Zona Marítimo Terrestre (ZMT) como la franja de doscientos metros de ancho a todo lo largo de los litorales Atlántico y Pacífico de la República, cualquiera que sea su naturaleza, medidos horizontalmente a partir de la línea de la pleamar ordinaria y los terrenos y rocas que deje el mar en descubierto en la marea baja. La regulación de lo que respecta a la ZMT la encontramos en la Ley N° 6043, "Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre", en la cual se dispone los lineamientos generales aplicables a dicha zona, como la definición de lo que es la ZMT, la cual la encontramos en el artículo 9 de la citada Ley.

La zona marítimo terrestre se compone de dos secciones: la Zona Pública, que es la faja de cincuenta metros de ancho a contar de la pleamar ordinaria y las áreas que quedan al descubierto durante la marea baja; y la Zona Restringida, constituida por la franja de los ciento cincuenta metros restantes o por los demás terrenos, en casos de islas (artículo 10 Ley N° 6043).

Dichas zonas costeras del país ostentan un marco jurídico especial, plasmado en la Ley N° 6043, que regula la materia y que establece primariamente que la zona marítimo terrestre está constituida como parte del patrimonio nacional y por tanto es inalienable e imprescriptible, por lo que es obligación del Estado, a través de sus

instituciones, y de todos los habitantes del país, su protección así como la de sus recursos naturales.

Primeramente hay que indicar que la zona marítima terrestre forma parte del patrimonio nacional como un bien de dominio público constituyéndose por ello, como bienes demaniales. Lo que define la naturaleza jurídica de los bienes demaniales es su destino o vocación, en tanto se afectan y están al servicio del uso público, precisamente se afectan para darles un destino público especial en el que se encuentre comprometido el interés público, es decir, el destino de público especial se refiere al uso por parte de todas las personas, siendo dicha zona de todos y de nadie en particular.

La Zona Pública (50 metros de la línea de pleamar ordinaria a la costa) de la zona marítima terrestre es inalienable, imprescriptible, inembargable, y en la cual no admite ningún tipo de ocupación de ninguna naturaleza, dedicándose dicha zona al uso público y en especial, al libre tránsito de las personas. Por su parte, la Zona Restringida (150 metros subsiguientes hacia la costa a partir del límite de la zona pública), es la única zona en la cual sí se admite el otorgamiento de concesiones por parte del Municipio con jurisdicción en dicha franja territorial.

Sobre este tema, la Defensoría de los Habitantes, ha sostenido históricamente la posición de no apoyar la ocupación de la zona pública de manera alguna, más bien ha abogado por su protección y vigilancia por parte de los gobiernos locales.

Actualmente, existen gran cantidad de personas instaladas de manera irregular tanto en la zona pública como en la restringida de la zona marítima terrestre, lo anterior debido en muchos de los casos, las debilidades de fiscalización así como a la permisividad y tolerancia por parte de los gobiernos locales, auspiciado por un desconocimiento del tema por parte de tales Municipios, por cuanto en algunos casos se han cobrado cánones y otorgando "permisos" para tratar de legalizar dicha ocupación (llámese permiso de uso de suelo, permiso de construcción u otro), y alimentada por una falta de soluciones de vivienda y empleo. Lo anterior es una realidad que no es posible ocultarla, ni distanciarse de ella.

Al realizar los estudios y análisis por parte de la institución, respecto a la forma en que se estaban realizando los procesos de desalojo y demolición de las edificaciones existentes en cuanto a la zona pública y zona restringida, se determina que las mismas estaban siendo efectuadas por parte de los Municipios –y por orden de la Contraloría General de la República- estando pendiente la aprobación y formalización de los respectivos planes reguladores costeros.

Dichas acciones a criterio de la Defensoría, quiebran el orden legal, lo anterior debido a que el instrumento por excelencia por el cual se determina la ubicación exacta de los límites de las zonas públicas y restringidas, es el plan regulador costero, de

"uso y aprovechamiento de la zona marítimo terrestre están sujetos a las disposiciones de la citada Ley, dando potestad a las municipalidades para la vigilancia del cumplimiento de las normas referentes al dominio, desarrollo, aprovechamiento y uso de la zona, y en especial, de las áreas turísticas de los litorales; señalando, además, que el usufructo y administración de estas zonas, tanto de la zona pública como de la restringida, corresponde a la municipalidad de la jurisdicción respectiva."

Defensoría de los Habitantes, 2012

“La Procuraduría General de la República (PGR) y la Contraloría General de la República (CGR), han argumentado la obligatoriedad de proceder con los desalojos y derribos de todas aquellas edificaciones que se encuentren en estado irregular, sin considerar el altísimo costo social y económico que implica una visión cortoplacista de una problemática nacional, sin que se aporten soluciones o ideas mediante las cuales sea posible dar un tratamiento al tema social sin dejar de lado el aspecto legal.”

Defensoría de los Habitantes, 2012

modo que ante la falta de oficialización del mismo, no sería posible proceder con el desalojo o derribo, pues de realizarse al margen del mismo, entrañaría un vicio legal. Esta posición de ninguna manera resulta antojadiza, sino por el contrario, busca proteger a la ciudadanía de los actos irregulares cometidos por la administración, al requerirse por parte de la administración, el apego absoluto al Principio de Legalidad.

Asimismo, la Defensoría de los Habitantes analizó el tema y en la búsqueda de ese tratamiento en cuanto a la problemática social, encontró una salida legal, apoyado en un criterio técnico, mediante la modificación de los Planes Reguladores Costeros, incorporando la creación de nuevo uso de la zona restringida, tal y como lo sería la instauración de Zonas de Reubicación, definidas éstas como

aquellas zonas que se encuentran ubicadas dentro de la Zona Restringida, la cual posterior a un análisis técnico del mismo, se determinó que cuenta con aptitudes de reubicación, a fin de trasladar a aquellas personas que se verían afectadas por estar en la zona pública, al no cumplir con los requisitos para ser considerados pobladores, o bien estén en una situación irregular.

Adicionalmente, se abordó como parte del análisis técnico y legal, lo relativo a la problemática existente, en cuanto al otorgamiento de concesiones en toda la zona restringida, sin que se dejen accesos hacia la zona pública (artículo 23 y 58 de la Ley N° 6043), ideándose la instauración de otro nuevo uso de la zona restringida, denominada Zonas No Concesionables, la cual se establece a la hora de elaborar los planes reguladores costeros, siendo esta la mejor forma que tendrían los gobiernos locales para poder garantizar el acceso a las zona pública, y que al tiempo, dichas zonas pudieran ser aprovechadas por la población en general, concibiéndose la creación de Zonas No Concesionables para áreas verdes, para actividades de playa, para acampar, para mirador, así como la determinación de zonas no concesionables dedicadas a la regeneración ambiental (por existencia de ecosistemas de gran fragilidad, que sean zonas muy proclives a las inundaciones, zonas de humedales o sitios que si se abren al público, generarían grandes impactos ambientales y de difícil o imposible restitución a su estado original).

La creación de las Zonas tanto de Reubicación como las No Concesionables, son factibles y posibles legalmente, de conformidad con las competencias otorgadas a los gobiernos locales por mandato de la Ley N° 6043 (Ley de la ZMT), la Ley de Planificación Urbana, y las diversas sentencias judiciales, las cuales establecen de forma categórica, la competencia exclusiva y por excelencia de los gobiernos locales en cuanto a la planificación local.

Resulta necesario no solo que se puedan modificar los planes reguladores costeros con el fin de dar una alternativa de solución a un problema social que amenaza con convertirse en un problema de proporciones insospechadas, sino que también, una

vez realizados los ajustes necesarios, se proceda con la implementación y oficialidad del Plan Regulador Costero a la mayor brevedad posible, una vez superados todos los procedimientos pertinentes a ese efecto.

En relación con este asunto, la Defensoría de los Habitantes tiene claro el camino por el que hay que transitar, y desde sus competencias, está realizando y seguirá efectuando los esfuerzos necesarios en pro de dar una solución a dicha problemática, conciliando la necesidad social, y el estricto apego al principio de legalidad.

VI. Necesidad de las y los pobladores para que el Estado titule los inmuebles ubicados en las zonas fronterizas con Panamá y Nicaragua

Mediante la evacuación de consultas a la Asamblea Legislativa, sobre Proyectos de Ley y sus textos sustitutos, la Defensoría ha procedido a referirse al tema de desafectación de las zonas fronterizas que permitan a las personas poseedoras de terrenos en dichos sectores, la inscripción de los mismos a su nombre, a partir del trámite que realicen ante los Tribunales, basado en la Ley de Informaciones Posesorias N° 139. En sentido similar se han presentado Proyectos de Ley mediante los N° 8973, 12054, 11.452, 14.134, 14.681 y el 16.657, 17.956 y sus textos sustitutos; sin embargo, en todos los casos, se pretende consolidar una situación que a todas luces es inconstitucional y sobre la cual, los órganos de control del Estado Costarricense han señalado en reiteradas ocasiones y de manera extensa, su inconveniencia e imposibilidad.

Actualmente, se presenta ante la Defensoría nuevamente el tema mediante una modificación al proyecto de ley N° 16.657, denominado "Ley de autorización al Instituto de Desarrollo Agrario para la titulación de inmuebles de la zona Fronteriza con Panamá y Nicaragua, que no estén afectos a un régimen de protección especial bajo la legislación ambiental", modificando su nombre al de "Ley que Regula la Desafectación y titulación de la Zona Fronteriza entre la República de Costa Rica y la República de Panamá", no obstante en la presentación del texto sustitutivo, el objetivo señalado continúa con la desafectación en la franja limítrofe entre las Repúblicas de Costa Rica y Panamá, posterior a la Ley de Tierras y Colonización, esta vez en las propiedades que al momento de la entrada de vigencia de la Ley, se localizaran fuera de la zona marítimo terrestre, las afectas a algún tipo de protección especial sobre áreas protegidas, zonas de bosque y terrenos forestales, patrimonio natural del Estado, territorios indígenas y los espacios determinados en los Planes Reguladores necesarios para la ubicación las instalaciones aduaneras, de control migratorio, servicios públicos, seguridad pública, control fitosanitario y cualquier otra disposición espacial que imponga la afectación del dominio público, planteando así una regulación y procedimientos para lograr la titulación de los pobladores de las zonas que han desarrollado durante toda su vida, su forma de subsistir y quienes consideran tener un derecho sobre esas propiedades.

El planteamiento presentado en los proyectos señalados, han llevado a la Defensoría a analizar una serie de consideraciones en vista de que llevan consigo un tema altamente delicado de derechos dirigido en tres vertientes. La primera se refiere a los alcances del dominio público, en cuanto a los elementos que configuran la relación jurídica de dichos terrenos de titularidad, afectación y protección, señalando que la desafectación es incompatible con la naturaleza misma de los terrenos que se pretenden titular y de la inconveniencia de dejar desprotegidos los intereses públicos para solucionar casos que son particulares, posición observada de igual forma por la Sala Constitucional y la Procuraduría General de la República.

Dentro de los alcances del tema, no puede omitirse la afectación en materia ambiental, en donde se concluye que la desafectación de estas áreas tiene una serie de situaciones particulares en cuanto a la naturaleza que gozan y en este sentido se plantea el recordatorio acerca de la existencia de un interés tendiente a proteger de manera absoluta todo el corredor biológico existente en la frontera con Nicaragua, a partir de las condiciones, biodiversidad, territorios indígenas y demás características propias de la zona, siendo que los efectos que representaría en materia ambiental, máxime tomando en cuenta que, con el Decreto N° 22962-MIRENEM, la franja fronteriza de dos mil metros de ancho con Nicaragua, se encuentra bajo la categoría de Refugio Nacional de Vida Silvestre.

Por lo tanto, no podría titularse al estar protegida, lo cual es de imperante mención, a partir del compromiso del Estado plasmado en el artículo 50 constitucional y es en relación con ello es que los diversos órganos de control han señalado su inconformidad de abrir la posibilidad de titular la franja fronteriza.

Aunado a ello, la Defensoría analizó el tema de la afectación sobre los terrenos, en materia de seguridad nacional y de protección limítrofe, más allá de la protección ambiental e indígena en las zonas fronterizas. Sobre lo anterior, es clara la necesidad de que el Estado siga contando con el espacio necesario para desarrollar sus actividades, mantener su cultura, y contar con el espacio necesario para mantener la vigilancia sobre la zona, evitar las operaciones de trasiego y almacenaje de droga, filtración de crimen organizado, posibles abusos y violencia contra las y los ciudadanos, regular las actividades migratorias y mantener seguras las tierras costarricenses, como componente esencial para la seguridad nacional, por lo que es deber del Estado, dotarse de los instrumentos necesarios para hacer del resguardo de las zonas fronterizas, una de las prioridades en inversión.

La segunda vertiente dirigida hacia la responsabilidad del Estado de desarrollo sobre estas zonas, con el fin de mejorar la condición de los pobladores. Se observa la necesidad de resolver el serio problema de vivienda que durante años han tenido los pobladores de las zonas fronterizas, esperando una solución de vivienda y desarrollo en dichos sectores, a partir de aparentes promesas realizadas por diferentes gobiernos, de conformidad con diversos reportajes presentados a través de los años, en los medios de comunicación.

La Defensoría ha observado que la situación que viven sus pobladores nace del abandono por parte del Estado en estas áreas y una evidente situación de omisión de acciones estatales efectivas para prestar atención a las necesidades básicas de los pobladores y garantizar una adecuada inversión y desarrollo de las zonas fronterizas, que permitan de manera integral un impulso de las condiciones de vida en punto a su economía, integración y solución a problemas sociales, laborales, educativos, alimentarios y de vivienda en el sector, siendo que el pobre desarrollo que presentan en las poblaciones de zonas fronterizas, en vista de que la falta de ejecutoriedad por parte de los gobiernos de turno de contar con políticas públicas efectivas, no han permitido un desarrollo sostenible y sustentable para los habitantes de las zonas fronterizas.

El Estado ha dado una serie de falsas expectativas a los habitantes que requieren de soluciones efectivas a problemas de vieja data, argumentando que la solución vendrá con la aprobación de un proyecto de Ley que ha tenido serios y evidentes vicios de inconstitucionalidad, tanto así que sobre el particular se han efectuado alrededor de 7 proyectos de ley en sentido similar, sobre los cuales los órganos de control han señalado su inconformidad con los alcances de lo planteado en ellos.

Más aún, el tema lleva consigo la existencia de un problema social que atenta contra el derecho humano de las y los pobladores con el fin de lograr una propuesta efectiva que les permita acceso a vivienda, a préstamos y a un mejoramiento de las condiciones actuales de desarrollo. Es por ello, que en sus considerandos, la Defensoría ha plasmado la responsabilidad del Estado costarricense por mandato constitucional de encontrar una solución efectiva, lo cual ha sido señalado por la misma Sala constitucional, mediante su voto N° 0321-95 al indicar que: "Es posible dentro del Derecho de la Constitución, estimular el desarrollo de aquellas zonas del país que no hayan sido beneficiadas por otros medios como sería infraestructura, y la prestación de servicios básicos, el disfrute en fin, de condiciones materiales de igualdad en relación con otras zonas, poblados o ciudades del país que gozan de un grado de desarrollo mayor, sobre todo por la tendencia a la concentración de las inversiones estatales y privadas en ciertas zonas, en detrimento de otras."

El desarrollo de las áreas a lo largo de las franjas fronterizas requiere de una constante coordinación de las y los actores involucrados, voluntad política y acciones eficientes y efectivas en cuanto a la aprobación de los instrumentos de planificación que permita regular el uso de dichas zonas, sino además en cuanto a una necesaria eficiencia administrativa en la aplicación de la legislación que regula las diversas materias de planificación urbana, vivienda, salud, economía y demás intervención estatal, que permita el logro consecuente de los fines para los que fueron creados, asegurando así una adecuada condición de desarrollo de estas poblaciones.

La tercera vertiente, se observa en el derecho de las y los habitantes de titular como propios, terrenos donde han desarrollado sus vidas y las de sus familias. Ciertamente los afectados podrían sentirse con un grado importante de indefensión, a partir de la tolerancia del Estado sobre los terrenos con condiciones de protección especial y de las expectativas que se les han brindado en diferentes oportunidades y es por ello que, si bien la Defensoría no es ajena a la situación, considera que dicha toleran-

cia y abandono no podrían ser una justificante para continuar con actos dilatorios, contrarios al ordenamiento lo cual puede a futuro, revertirse en contra del mismo Estado y de los mismos habitantes; por tanto, resulta necesario encontrar una opción adecuada e integral para las y los habitantes de las zonas fronterizas, que durante largo tiempo han gestionado ante las diferentes autoridades, la búsqueda de una solución.

La Defensoría continúa analizando el último texto sustitutivo del proyecto de Ley N° 16.657 en el cual plantea su preocupación acerca de las opciones que el Estado está brindando a partir de las condiciones de los pobladores a quienes a todas luces se debe. Se observa que el Estado conoce la problemática sobre la condición en que actualmente se encuentran los pobladores afectados y por lo tanto la búsqueda de un equilibrio entre los derechos implícitos en la situación es de imperante análisis, en respeto a sus derechos e intereses, con el fin de buscar las opciones más viables, previniendo así problemas sociales posteriores de falta de empleo, bajos niveles de desarrollo y en general un empobrecimiento de las comunidades afectadas.

Existe una situación con las poblaciones de las zonas fronterizas, que no puede ser obviada, ni silenciada, ni mucho menos olvidada. Los pobladores de estas franjas son parte importante de un adecuado desarrollo sostenible y sustentable del país y la necesidad de buscar soluciones efectivas a problemas de vieja data, no pueden continuar con proyectos de ley tendentes a seguir la misma línea en detrimento de las y los habitantes quienes lo único que desean es poder asegurar a sus familias y a sus futuras generaciones, adecuadas condiciones de vida, siendo que podrían generarse acciones de inconstitucionalidad que lo único que generaría es una pérdida de tiempo y un desaliento de poblaciones que requieren de una urgente intervención.

Si lo que pretende el Estado es generar acciones definitivas, para solucionar la situación de indefensión de los pobladores de las zonas fronterizas, tal cosa debe realizarse de manera integral, con opciones viables que permitan abarcar de manera completa el panorama actual que viven las poblaciones, para lo cual es de fundamental mención, la búsqueda de opciones que permitan lograr un equilibrio entre los alcances del demanio público, la efectividad del Estado en cuanto a su intervención, el cumplimiento y sujeción cabal del ordenamiento jurídico y el derecho de las personas, como valor máspreciado, de contar con una alternativa que en definitiva logre llenar las necesidades de estas poblaciones. Lo anterior es el pilar fundamental para que las zonas fronterizas logren un desarrollo sostenible y sustentable y con ello, un orden y seguridad jurídica para los pobladores de las zonas en referencia.

VII. Denuncia por parte de los Transportistas de Carga Pesada

Se denunció por parte del gremio de Transportistas de Carga Pesada, una serie de problemáticas que afectan sus labores cotidianas que se presentan, tales como:

- Inadecuado mecanismo de control de autoridades Panameñas para el ingreso y salida vehicular (sello de Aduanas en el pasaporte);

- Limitación de tránsito de la mercadería con destino a los almacenes fiscales de Panamá, y del ingreso de productos sujetos a permisos de la Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos (AUPSA) y el trámite denominado Cuarentena;
- Requerimiento de información para las unidades vacías que solicitan ingreso a ese País, en contravención con los Tratados Internacionales suscritos por ambos países respecto al libre tránsito de mercaderías, y lo relativo al tema de la reciprocidad en materia de Derecho Internacional;
- Falta de fiscalización por parte de la Dirección General de Tránsito.

Como parte de la investigación, se realizó una inspección a la Frontera Sur, específicamente al sector de Paso Canoas, a efecto de constatar las problemáticas que fueron denunciadas, asimismo, recopilar información adicional en atención a dicha denuncia. Se pudo constatar, además de verificar la existencia de las problemáticas apuntadas en la denuncia, además, la Defensoría dio cuenta de otra serie de situaciones que se presentaban en dicha zona:

- Vehículos de carga pesada que transitaban con llantas desgastadas.
- Choferes de vehículos de carga pesada que denunciaron la existencia de lentos y engorrosos trámites, que les perjudica, por cuanto para el trámite de los mismos duraban en casos extremos hasta días, y con ello, se atrasaban en la entrega de las mercaderías.
- Falta de una zona de parqueo en la cual los choferes de carga pesada pudieran apostarse mientras realizan los trámites necesarios.
- Acumulación de basura a un costado de la vía.
- Vertido del líquido utilizado en la fumigación vehicular, hacia una parrilla, la cual a su vez, terminaba desfogando en una quebrada.
- Dudas en cuanto a la efectividad y afectación a la salud humana, del líquido utilizado para la fumigación vehicular.

Dicho documento de inspección fue remitido a varias instancias institucionales encargadas del tema: Ministerio de Comercio Exterior (COMEX), Dirección General de Aduanas (DGA), Ministerio de Salud (MS).

El Ministerio de Comercio Exterior (COMEX) informa que los temas abordados por la Defensoría han sido tratados en varias ocasiones en el seno del Consejo de Gobierno, a lo cual se realizó la coordinación con la Dirección de la Policía de Tránsito para la ejecución de operativos y se estaba gestionando lo pertinente para dotar de más oficiales de tránsito en la zona; en cuanto al tema de los trámites de los permisos de entrada a la República de Panamá, se estaban realizando las gestiones ante el gobierno Panameño; sin embargo, han sido infructuosas las comunicaciones con dicha nación e informa que en adelante hubo una reorganización de las tareas relacionadas con la atención del puesto fronterizo de Paso Canoas, por lo que en adelante dicho tema sería abordado por el Ministerio de Hacienda.

Por su parte el Ministerio de Salud informa que lo relativo al producto utilizado para la fumigación, según los informes recabados, el mismo es efectivo y seguro para la salud humana; respecto a la descarga del producto hacia una quebrada, se verificó por parte de ese Ministerio que en efecto se daba la descarga, por lo que procedieron con la notificación de una orden sanitaria al SENASA para que corrigieran dicho problema, además, se giró otra orden sanitaria a la Gerente de la Aduana de Paso Canoas por el tema de la falta de jabones y toallas de secados de manos, así como lo relativo al incumplimiento de la Ley N° 7600; y finalmente, lo que respecta al tema de la basura, se realizó el requerimiento de información a la Municipalidad de Corredores, quien luego de las gestiones realizadas, procedió con la recolección de la basura.

Por otra parte, la Dirección General de Aduanas informa que se inició la implementación de un sistema llamado Proyecto TIM "Procedimiento de Tránsito Internacional de Mercancías para Mesoamérica", con el cual se pretende mejorar el intercambio de información entre los países de Centroamérica y Panamá, buscándose un mejor tratamiento de la información, aligerar los procesos tramitológicos aduaneros y fiscales al momento de hacer las gestiones para el tránsito de mercancías; adicionalmente indicó, que se procedería con la realización de un proyecto de mejoras de la infraestructura de las instalaciones en la frontera de Paso Canoas.

Se han realizado sendas reuniones entre Poder Ejecutivo, conformado específicamente por el Viceministro de Hacienda, el Director General de Aduanas, y el Gremio Transportista, con la participación de la Defensoría como observadora, mismas que se han efectuado en las instalaciones del Ministerio de Hacienda, alrededor del seguimiento en cuanto a los temas que aquejan a dicho gremio transportista.

Actualmente, en lo relativo al mecanismo de control por parte de las autoridades Panameñas para el ingreso y la salida (sello en el pasaporte), se adelantaron conversaciones para poder variar el mecanismo utilizado, cambiándose el sello por una tarjeta en la que se registren los ingresos y las salidas, estando dicha gestión, en conversaciones para su implementación.

Finalmente, en atención a la denuncia realizada en cuanto a la limitación en la entrada vehicular de las unidades vacías a territorio Panameño, al no lograrse ningún tipo de ajuste por parte del gobierno Panameño sobre este punto en específico, el Gobierno de Costa Rica decide aplicar el principio de reciprocidad en materia de derecho internacional, y en atención a ello, se emite una resolución por parte de la Dirección General de Aduanas, mediante la cual se efectúa una modificación de los procesos administrativos, en la que se indica la obligatoriedad por parte del funcionario costarricense, de solicitar los mismos requisitos exigidos por parte del Gobierno Panameño.

No se omite manifestar que la Defensoría seguirá dando acompañamiento al presente proceso.

VIII. Seguimiento al Régimen No Contributivo

La reiterada interposición de denuncias relacionadas con la dilación de las resoluciones de las solicitudes de pensión y de los recursos de apelación del Régimen No Contributivo impulsó a la Defensoría a realizar una investigación de oficio en el año 2011, con el objetivo de identificar los problemas estructurales del Programa y a partir de la determinación de situaciones irregulares que se lograran señalar, emitir recomendaciones que permitan a las autoridades de la CCSS, tomar acciones encaminadas a eliminar los obstáculos que enfrentan las oficinas implicadas con la gestión del Régimen No Contributivo. Lo anterior, en aras de ajustar permanentemente la actividad administrativa a los principios rectores de la gestión pública, mejorar el servicio que reciben las personas que gestionan pensiones del Régimen No Contributivo y cumplir con uno de los objetivos del milenio, reducir la pobreza extrema para el año 2015, lo cual constituye un compromiso internacional.

Durante el tiempo en que se desarrolló la investigación de oficio, se solicitó a la Dirección Institucional de Contralorías de Servicio de la CCSS atender las quejas de las personas que se encontraban molestas por la dilación en que había incurrido la CCSS para pronunciarse sobre sus gestiones de pensión. Esa colaboración resultó ser de un gran valor agregado debido a que dicha Dirección pudo experimentar las dificultades que enfrentan las y los usuarios para obtener información respecto de sus trámites, corroboró que el tiempo de resolución es excesivo y que la efectividad de las mismas es reducida. Por ejemplo, de 454 disconformidades sólo 241 casos (53,08%) recibieron respuesta, de éstas el 5% (12) resolvieron en definitiva el trámite, sin embargo, un 95% de los casos que obtienen respuesta permanecen sin resolución final.

La Dirección de Contralorías de Servicio determinó, con base en las respuestas recibidas, que la falta de informes de Trabajo Social continúa siendo el factor de mayor incidencia en la dilación del dictado de las resoluciones.

Entre las fuentes de información utilizadas por la Defensoría se encuentran el Diagnóstico de la Intervención de la Gerencia de Pensiones de la CCSS, el Informe de la Dirección Institucional de Contralorías de Servicio de la CCSS, informes de Auditoría de la CCSS, los Informes del Estado de la Nación años 2008-2010 e Informes Anuales de la Defensoría de los años 2008-2010. Producto del análisis de la información obtenida se pudo arribar a las siguientes deducciones relacionadas con la gestión del Régimen No Contributivo:

- La demanda de estudios socioeconómicos es excesiva debido a que es fundamental verificar la necesidad de amparo económico inmediato de los potenciales beneficiarios previo al otorgamiento o rechazo de una pensión del RNC. No obstante, la cantidad de profesionales en Trabajo Social asignados a dicha labor es reducida y

“Para la Defensoría es preocupante que de las respuestas recibidas 24,01% señalan que la resolución será emitida en un plazo de 22 días, no obstante, en múltiples ocasiones cuando se recibe dicha respuesta, es usual que el estado del expediente permanezca invariable durante meses, lo cual incrementa la insatisfacción de la persona usuaria.”

Defensoría de los Habitantes, 2012

no sólo están dedicados a ello sino que deben atender a los contribuyentes el I.V.M. y ejecutar labores de prestaciones sociales. Esta situación fue señalada en el informe de Intervención de la Gerencia de Pensiones como uno de los dos cuellos de botella existentes en la tramitación del RNC lo cual incide en la dilación de las resoluciones.

- La calificación de la invalidez es otro de los aspectos que más incide en la demora de las resoluciones porque en el procedimiento está involucrada el Área de Salud a la que corresponde por jurisdicción valorar a la persona solicitante y la Dirección de Calificadora de la Invalidez, que emite criterio técnico sobre el porcentaje de invalidez del petente, indispensable para que sea emitida la resolución final.
- Problemas de logística por escasez de recursos tales como vehículos, choferes, y mensajeros ocasionan demora en el traslado de los expedientes de una oficina a otra. Esto ocurre porque el Régimen No Contributivo está utilizando recursos del Régimen I.V.M. para llevar a cabo su labor operativa y por ello sus requerimientos están subordinados a los del régimen contributivo.
- El fallecimiento de los petentes constituye una causal para dar por concluido el trámite de pensión por lo que la Administración al emitir la resolución final no se pronuncia sobre el derecho que le hubiera asistido a la persona gestionante en caso de haber cumplido con la totalidad de los requisitos del programa del RNC.
- Los informes del Estado de la Nación señalan la filtración de personas que sin ser pobres son beneficiarios de una pensión del RNC. Contrario sensu, personas que siendo pobres no ingresan al programa porque la administración no los detecta.
- Los habitantes deben enfrentar numerosas dificultades para acceder a la información de sus trámites de pensión en las sedes regionales de la CCSS ya sea por problemas con el control de expedientes, atrasos en la diligencia de notificación, porque existen problemas de sensibilidad en la atención de los habitantes que requieren asistencia por parte de la CCSS o porque el lenguaje utilizado en las resoluciones es complejo para la población meta.
- No existe una instancia interna oficial de la CCSS que permita a los usuarios presentar sus eventuales quejas y denuncias por el servicio recibido en la atención del trámite de solicitudes de pensión.
- La información socioeconómica que generan diversas instituciones como resultado de sus competencias no se incorpora en un sistema que permita colectivizar los resultados de forma que se evite la duplicación de esfuerzos de entidades del mismo Estado.
- No existe un plan de desconcentración debidamente estructurado que permita el mejoramiento del servicio.
- En todos los casos que ha recibido la Defensoría el dictado de la resolución final excede los plazos establecidos en el ordenamiento jurídico lo cual pue-

de acarrear la responsabilidad de la Administración y de los funcionarios de conformidad con la Ley N° 8220.

A pesar de las deficiencias que afloran de la gestión del RNC, se ha podido percibir el compromiso asumido por los funcionarios de la CCSS en aras de reducir la cantidad de expedientes sin resolver, lo cual se evidencia por medio del dictado de resoluciones finales relativas a las diversas tipologías que contempla el Régimen.

Con base en el diagnóstico obtenido la Defensoría recomendó a la Junta Directiva de la CCSS valorar la posibilidad de variar la reglamentación del RNC a efecto de dar por válidos los estudios socioeconómicos de otras entidades públicas, con el objetivo de identificar personas que requieran pensiones del RNC; solicitar a la Gerencia de Pensiones, informes periódicos de cumplimiento de las recomendaciones emitidas por la Auditoría Interna; adaptar el Reglamento de funcionamiento de las Contralorías de Servicios de la CCSS, a lo dispuesto en el Decreto Ejecutivo N° 34587-PLAN; digitalizar los expedientes del RNC; solicitar un estudio técnico que estime el costo operativo del RNC; solicitar un estudio que justifique la necesidad de destinar fondos asignados al combate de la pobreza para solventar gastos administrativos.

Asimismo, solicitó a la Gerencia de Pensiones capacitar al personal que interviene en la tramitación de casos relacionados con el RNC en materia de derechos humanos principalmente en el tema de acceso a la información pública; investigar los motivos que justifican el rechazo de aproximadamente el 53% de las solicitudes del RNC; brindar a la población información sencilla y clara sobre requisitos, trámites y perfil de las personas que califican para una pensión del RNC; reducir las filtraciones y exclusiones.

Al Ministerio de Hacienda le solicitó analizar la situación de inconsistencia y debilidades de control interno en el procesamiento de la información financiera que ha venido advirtiendo la Auditoría Interna de la CCSS, a efecto de favorecer la integridad y exactitud del registro de recursos que financian el RNC; considerar la posibilidad de responsabilizar a los funcionarios que no han observado el deber de resguardar el traslado de los recursos específicos que por mandato de ley deben ir a las arcas del RNC.

IX. Vulneraciones a los Derechos de Autor y Derechos Conexos

La Defensoría de los Habitantes de la República, recibió de los miembros de la Asociación de Intérpretes y Ejecutantes Musicales de Costa Rica (AIE Costa Rica), una denuncia en la que se exponen una serie de acciones por parte del Poder Ejecutivo desde agosto de 2009 y cuyas consecuencias -entre otras- son el debilitamiento de los mecanismos por los cuales el Estado tutela los derechos de propiedad intelectual que ostentan los artistas musicales.

Las medidas que se argumentan son lesivas a tales derechos son la presentación de reservas al artículo 15, párrafo 1º, del Tratado de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual sobre Interpretación o Ejecución y Fonogramas –WPPT y la reserva al artículo 12 de la Convención Internacional para la Protección de los Artistas Intérpretes o Ejecutantes, los Productores de Fonogramas y Organismos de Radiodifusión (Convenio de Roma). Ambas reservas fueron enviadas a las instancias internacionales que administran dichos tratados, sin que el Ejecutivo consultara a las partes interesadas que serían afectadas en la gestión de sus derechos, tal es el caso de ACAM, FONOTICA y AIE de Costa Rica.

Concluida la investigación la Defensoría emitió un Informe Final, en el cual se formularon varias recomendaciones al Poder Ejecutivo, fundamentalmente el análisis del caso se basó en determinar si las reservas y el procedimiento seguido por el Gobierno de Costa Rica violentó los derechos de la parte denunciante.

Respecto a los derechos de autor y derechos conexos resulta oportuno destacar que la tutela de tales derechos encuentra su origen en el ámbito constitucional, particularmente en el numeral 47 que señala que: "Todo autor, inventor, productor o comerciante gozará temporalmente de la propiedad exclusiva de su obra, invención, marca o nombre comercial, con arreglo a la ley." De forma complementaria a dicha norma el artículo 121, inciso 18) de la Constitución Política establece que le corresponde a la Asamblea Legislativa "Promover el progreso de las ciencias y las artes y asegurar por tiempo limitado, a los autores e inventores, la propiedad de sus respectivas obras e invenciones". Además, el artículo 89 de la Constitución Política destaca que "Entre los fines culturales de la República están: proteger las bellezas naturales, conservar y desarrollar el patrimonio histórico y artístico de la Nación y apoyar la iniciativa privada para el progreso científico y artístico"; lo anterior debe relacionarse con lo que indica el artículo 45 constitucional.

Asimismo, la protección de los derechos de autor y derechos conexos, se encuentra regulada en instrumentos internacionales de protección de derechos humanos; tal es el caso del artículo 17 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el cual indica: "Toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente"; ese cuerpo normativo establece en el numeral 27 inciso 2) que: "Toda persona tiene derecho a la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas que sea autora".

El artículo 15 inciso c) del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales brinda tutela a los derechos de autor y derechos conexos al establecer lo siguiente: "Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de (...) Beneficiarse de la producción de los intereses morales y materiales que le corresponda por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora". El artículo 14 inciso c) del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador", establece que los Estados partes de dicho instrumento reconocen el derecho de toda persona a "beneficiarse de la protección de los intere-

ses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora”.

En la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, el artículo 13 indica que “Toda persona tiene el derecho de participar en la vida cultural de la comunidad, gozar de las artes y disfrutar de los beneficios que resulten de los progresos intelectuales y especialmente de los descubrimientos científicos. Tiene asimismo, derecho a la protección de los intereses morales y materiales que le corresponden por razón de los inventos, obras literarias, científicas y artísticas de que sea autor”.

En lo que refiere a la protección que el país históricamente le ha brindado a los derechos de autor y derechos conexos, se han ratificado varios instrumentos específicos de protección dentro de los cuales destacan los siguientes: La Convención Internacional sobre la Protección de los Artistas Intérpretes o Ejecutantes, los Productores de Fonogramas y los Organismos de Radiodifusión, firmada en Roma el 26 de octubre de 1961 y aprobada mediante Ley N° 4727 de 5 de marzo de 1971, La Convención Universal sobre Derechos de Autor, revisada en París, el 24 de julio de 1971, aprobada mediante Ley N° 5682 de 5 de mayo de 1975, El Convenio de Berna para la Protección de las Obras Literarias y Artísticas, aprobado por Ley N° 6083 de 29 de agosto de 1977, El Tratado de la OMPI sobre Interpretación o Ejecución y Fonogramas (WPPT) (1996), El Tratado de la OMPI sobre Derechos de Autor (WCT) (1996). A nivel del marco normativo interno, Costa Rica cuenta con la Ley de Derechos de Autor y Derechos Conexos, N° 6683, reformada por la Ley N° 7979 de 22 de diciembre de 1999 y la Ley de Procedimientos de Observancia de los Derechos de Propiedad Intelectual, N° 8039 de 12 de octubre del 2000, en la cual se establecen reglas generales y principios de protección de los derechos de autor y derechos conexos.

Sobre la presentación de las reservas, el informe de la Defensoría señala que el país desde hace varios años integró a su ordenamiento jurídico las regulaciones de protección establecidas en la Convención Internacional sobre la Protección de los Artistas Intérpretes o Ejecutantes, los Productores de Fonogramas y los Organismos de Radiodifusión “Convención de Roma” mediante la Ley N° 4727 y en el Tratado de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) sobre Interpretación o Ejecución y Fonogramas, mediante la Ley N° 7967. Ambos instrumentos internacionales de protección de los derechos de autor y derechos conexos incorporan normas de carácter similar en lo que refiere al reconocimiento de una remuneración económica equitativa en favor de los artistas, intérpretes, ejecutantes o productores de fonogramas.

La Convención Internacional sobre la Protección de las y los Artistas Intérpretes o Ejecutantes, las y los Productores de Fonogramas y los Organismos de Radiodifusión, conocida como “Convención de Roma” establece en el artículo 12 lo siguiente: “Cuando un fonograma publicado con fines comerciales o una reproducción de ese fonograma se utilicen directamente para la radiodifusión o para cualquier otra forma de comunicación al público, el utilizador abonará una remuneración equitativa y única a los artistas intérpretes o ejecutantes, o a los productores de fonogramas, o a unos y

otros. La legislación nacional podrá, a falta de acuerdo entre ellos, determinar las condiciones en que se efectuará la distribución de esa remuneración. El subrayado no es del original.

El Tratado de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) sobre Interpretación o Ejecución y Fonogramas (WPPT) establece en el artículo 15 párrafo 1 lo siguiente: "Derecho a remuneración por radiodifusión y comunicación al público: 1.- Los artistas intérpretes o ejecutantes y los productores de fonogramas gozarán del derecho a una remuneración equitativa y única por la utilización directa o indirecta para la radiodifusión o para cualquier comunicación al público de los fonogramas publicados con fines comerciales ...". (El subrayado no es del original.)

En ambos instrumentos internacionales, quedó establecida la posibilidad para que los Estados suscriptores, pudieran realizar declaraciones o reservas respecto a ciertas regulaciones, dicha posibilidad quedó plasmada en el artículo 16, párrafo 1 (a) (ii) de la Convención Internacional sobre la Protección de los Artistas Intérpretes o Ejecutantes, los Productores de Fonogramas y los Organismos de Radiodifusión y en el artículo 15 párrafo 3 del Tratado de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) sobre Interpretación o Ejecución y Fonogramas (WPPT).

La Defensoría determinó en su investigación, que el problema de fondo se originó con ocasión de la gestión realizada por la entonces Ministra de Justicia, señora Viviana Martín en el oficio DMJ-1891-08-2009 de fecha 4 de agosto de 2009, en el cual solicitó al entonces Ministro de Relaciones Exteriores, señor Bruno Stagno la presentación oficial de las reservas a ambos instrumentos internacionales, ello bajo el argumento de que las mismas fueron "**producto de un largo período de reflexión y negociación con los diferentes actores atinentes al tema**".

En cuanto al señalamiento realizado por la ex-ministra de Justicia en el oficio DMJ-1891-08-2009, esta Defensoría, luego de revisar en detalle los documentos que constan en el expediente aportado por dicho ministerio, considera que tal afirmación carece de fundamento y no se apega a la realidad que demuestran los documentos probatorios. De acuerdo con la información aportada, se pudo constatar que la discusión, el análisis y el acuerdo final respecto a la presentación de las reservas, no fue debatido por los sectores interesados y que serían afectados por dicho accionar.

En el proceso de elaboración de las reservas únicamente participaron representantes del Ministerio de Justicia y del Ministerio de Comercio Exterior, con una participación activa por parte del Asesor Legal de la Cámara Nacional de Radio; sin embargo, de la información que consta en el expediente no se logró constatar que en representación del Gobierno de la República, el Ministerio de Justicia o de Comercio Exterior, consultaran al sector de intérpretes, ejecutantes o productores de fonogramas en lo que refiere a la presentación de las reservas a los instrumentos internacionales; tómesese en consideración que estos sectores fueron los directamente lesionados con el actuar estatal, con lo cual, la consulta a los mismos debió ser obligatoria.

En cuanto al fondo de las reservas y la motivación del Poder Ejecutivo para su presentación, la Defensoría le solicitó a los Ministerios involucrados indicar los benefi-

cios, ganancias o interés público que mediaron para que se gestionaran las reservas, en igual sentido, se solicitó explicar las valoraciones técnicas de fondo que motivaron la tramitación de las mismas.

Ninguno de los ministerios consultados respondió tales aspectos, situación que hace dudar a la Defensoría sobre los motivos reales que justificaron la presentación de las reservas, así como el criterio técnico que medió en el presente caso para tomar tal decisión.

Llama especialmente la atención los informes presentados por el Ministro de Justicia, señor Hernando París, quien se limitó a enviar copia del expediente administrativo y no se refirió al fondo de los temas consultados, ello a pesar de que el ministerio que representa es el que tiene la competencia y el que, en su momento, solicitó la presentación oficial de las reservas ante el Ministerio de Relaciones Exteriores.

En la investigación no se logró determinar la motivación respecto a los intereses a tutelar por parte del Estado costarricense en el presente caso; el hecho de que los tratados brinden la posibilidad de realizar ciertas reservas, ello no puede justificar que a nivel del marco normativo interno, se originen actuaciones administrativas tendientes a desconocer y lesionar el ámbito de protección constitucional que gozan los derechos conexos.

En el caso de la Convención de Roma, dicha restricción se estableció para la radiodifusión tradicional gratuita por el aire no interactiva y a los actos de radiodifusión y comunicación al público sin fines comerciales y, en el caso del Tratado de la OMPI, Costa Rica declaró que sólo aplicaría dicha disposición en relación con los actos de radiodifusión y comunicación al público con fines comerciales y no se aplicaría las disposiciones a la radiodifusión tradicional gratuita por el aire no interactiva; es decir, en dichas declaraciones se excluye el reconocimiento patrimonial de los derechos conexos prácticamente a la totalidad de transmisiones radiales y empresas de radiodifusión que en la actualidad existen en el país, por lo que en el fondo, dichas reservas conllevan un vaciamiento del derecho y la supresión del contenido esencial de ambos instrumentos internacionales de protección a los derechos conexos.

En el presente caso existen en juego una diversidad de derechos e intereses que deben ser ponderados al momento de resolver el conflicto, en primer lugar se encuentra el reconocimiento expreso que a nivel de la Constitución Política se hace respecto a la tutela de los derechos de propiedad intelectual del que se derivan los derechos de autor y derechos conexos y de éstos a su vez los derechos morales y derechos patrimoniales, siendo estos últimos los que se encuentran en conflicto.

“Para la Defensoría de los Habitantes el conflicto originario se focaliza en la falta de acuerdo entre las empresas de radiodifusión y las y los intérpretes, ejecutantes y productores de fonogramas en establecer una suma de dinero que compense los derechos patrimoniales que se derivan de la gestión de los derechos conexos que reconocen los instrumentos internacionales y la normativa interna del país. La falta de acuerdo respecto del pago de tales derechos entre las partes, en gran medida fue la causa por la que el Poder Ejecutivo intervino en el caso, y que condujo de forma equivocada, según criterio de esta Defensoría, a optar por establecer reservas a instrumentos internacionales de protección de derechos conexos en lo referente al reconocimiento de una remuneración equitativa, haciendo exclusiones al reconocimiento del pago por tales derechos.”

Defensoría de los Habitantes, 2012

En segundo lugar, la Defensoría reconoce que el problema puede dar pie para que la resolución del diferendo pueda ser visto desde la afectación al desarrollo de las comunicaciones y el rol que desempeñan los medios de comunicación en el fortalecimiento del sistema democrático y, particularmente, en el papel fundamental que juegan los medios de radiodifusión en el ámbito cultural, educativo, social y de promoción de las libertades de expresión y pensamiento que exige todo Estado Democrático de Derecho.

Finalmente, el tema pasa también por el ámbito comercial de las empresas de radiodifusión y el posible impacto económico que podría acarrear el pago desproporcionado correspondiente por los derechos conexos, mismo que en principio no debería comprometer el equilibrio financiero de los organismos de radiodifusión y la eventual afectación en la programación radial y estabilidad de las empresas.

El equilibrio propuesto pudo haberse logrado sin necesidad de realizar medidas extremas que en el fondo decrecen la protección de derechos fundamentales ya reconocidos desde hace varios años por la legislación nacional e internacional, así como por la jurisprudencia constitucional. En busca de dicho equilibrio los instrumentos internacionales proponen una fórmula clara para la determinación del reconocimiento patrimonial de los derechos conexos; en tal sentido, tanto el Convenio de Roma como el Tratado de la OMPI definen que el utilizador, en este caso la radiodifusión, que ejecute un fonograma publicado con fines comerciales o una reproducción de ese fonograma, abonará una remuneración equitativa y única a los artistas, intérpretes, ejecutantes o a los productores de fonogramas.

Los instrumentos internacionales establecen que no es cualquier remuneración la que se debe reconocer, sino que utiliza como parámetro para definir la justa remuneración, la equidad entre los derechos que se encuentren en discusión; en este sentido, la determinación de dicha remuneración podría considerar aspectos en los que confluyan los intereses de los gestores o propietarios de los derechos conexos, los intereses de los medios de radiodifusión y los intereses públicos, los cuales deben ser tutelados por el Poder Ejecutivo.

Lo anterior, se encuentra en el supuesto de que las partes interesadas sean las que se encuentren en un determinado punto que involucre el concepto de la "remuneración equitativa"; no obstante, en caso de que esto no fuera posible la Convención de Roma faculta al Estado a intervenir en dichos conflictos, y para ello el propio artículo 12 establece: "La legislación nacional podrá, a falta de acuerdo entre ellos, determinar las condiciones en que se efectuará la distribución de esa remuneración"; es decir, la norma faculta que sea el poder público quien intervenga y defina la remuneración equitativa; sin embargo, en el presente caso los Ministerios de Justicia y Comercio Exterior, instancias en las que se gestó la presentación de las reservas, optaron por un modelo de restricción y exclusión de derechos conexos, actuación que desencadenó el conflicto que en la actualidad se encuentra en conocimiento de la Defensoría de los Habitantes y de los propios Tribunales de Justicia en los que el Estado se encuentra demandado.

Ante esta contraposición de intereses y pugna de derechos, lo más conveniente hubiese sido que el Poder Ejecutivo convocara a las partes y sectores involucrados a un diálogo y negociación a efecto de establecer la equitativa retribución que señalan los instrumentos internacionales, y no tomar la decisión de restringir el reconocimiento patrimonial que supone la gestión de los derechos conexos.

Dentro de la flexibilidad que brindan los instrumentos internacionales ya mencionados, el Estado costarricense contaba con un margen de acción para adoptar, modificar o readecuar su legislación en lo correspondiente a la determinación de la remuneración que dichas normas señalan en lo referente a la protección de los derechos conexos; ello claro está, sin descuidar las otras libertades e intereses públicos inherentes a los servicios de radiodifusión que también encuentran protección en la Constitución Política; sin embargo, esta competencia no se ejerció, y más bien se dispusieron actos a nivel del derecho internacional y derecho interno que generan un desequilibrio del todo contraproducente.

La Ministra de COMEX, doña Anabel González, argumentó en su informe, que muchos países han realizado reservas similares e incluso más amplias; dicho criterio pretende minimizar el impacto que han generado las declaraciones realizadas por Costa Rica en el reconocimiento patrimonial de los derechos conexos y a su vez justificar el accionar del Gobierno de la República.

A fin de dimensionar correctamente la valoración que realiza la señora Ministra respecto de la aplicación que otros países le han dado al tema de las reservas, conviene remitirse a la información consignada en la página web¹ de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual en su versión al español, en la cual se verifica que 91 Estados han suscrito la Convención de Roma, de los cuales sólo 12 han realizado declaraciones a dicha Convención con fundamento en el artículo 16, párrafo 1 (a) (ii). En lo correspondiente a los países latinoamericanos² que han reconocido la Convención de Roma, ninguno ha realizado reservas o declaraciones como las formuladas por Costa Rica en lo referente a los derechos conexos.

En el caso del Tratado de la OMPI sobre Interpretación o Ejecución y Fonogramas, dicho instrumento internacional ha sido suscrito por 88 Estados y únicamente 9 han formulado declaraciones o reservas según lo establecido en el artículo 15 párrafo 3. Conviene destacar que a nivel latinoamericano sólo Chile y Costa Rica han presentado reservas respecto a los derechos conexos que regula el Tratado y, en contraposición, el resto de países firmantes no han realizado reservas a dicho instrumento³.

Además de haberse evidenciado las irregularidades en el proceso de análisis y presentación de las reservas, la Defensoría es del criterio de que el Poder Ejecutivo no

1 <http://www.wipo.int/portal/index.html.es>

2 Lista de países Latinoamericanos que no han realizado declaraciones o reservas a la Convención de Roma: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

3 Lista de países Latinoamericanos que no han realizado declaraciones o reservas al Tratado de la OMPI sobre Interpretación o Ejecución y Fonogramas: Argentina, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Nota: (Bolivia, Brasil y Venezuela no han suscrito dicho Tratado).

valoró una solución negociada al diferendo entre las partes. Ante esta alternativa el Ejecutivo pudo incursionar como un mediador en el conflicto a efecto de definir mediante parámetros objetivos; o bien, siguiendo la experiencia comparada que pudieran tener otras naciones en el tema, las remuneraciones equitativas que atendieran a los intereses de todos los actores en el proceso, dentro de los que participan los medios de radiodifusión, los intérpretes, ejecutantes y los productores de fonogramas.

Debido a las anteriores consideraciones, la Defensoría estima que el Gobierno de la República debe retirar las reservas ante los organismos que administran dichos instrumentos, procedimiento que, para el caso específico de la Convención de Roma, se encuentra establecido en el artículo 18, el cual indica: “Todo Estado que haya hecho una de las declaraciones previstas en los Artículos 5, párrafo 3, 6, párrafo 2, 16, párrafo 1, ó 17 podrá, mediante una nueva notificación dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas, limitar su alcance o retirarla”; igual procedimiento se debería aplicar para el caso del Tratado de la OMPI.

Una vez concretado el retiro de las reservas, conviene que el Poder Ejecutivo convoque a una mesa de diálogo con las partes interesadas o directamente relacionadas con el tema, a fin de iniciar una etapa de evaluación y determinación de criterios técnicos que definirán la remuneración equitativa correspondiente a la gestión de los derechos conexos.

••••• • Dirección de • Asuntos Económicos

La Dirección de Asuntos Económicos tiene la misión de proteger y defender los derechos económicos de las personas, particularmente cuando se trata de derechos colectivos o intereses difusos. El análisis que la Dirección debe hacer, en buena parte de los asuntos que atiende, no se limita a la legalidad de las acciones u omisiones de la Administración Pública, sino que involucra la utilización de los instrumentos de las Ciencias Económicas para poder plantear criterios con el adecuado fundamento técnico. La naturaleza y la complejidad del trabajo que realiza hace esta Dirección hace que su casuística no sea tan numerosa como la de otras direcciones de la Defensoría. Sin embargo, sus intervenciones pueden llegar a tener impacto a nivel nacional, por lo que cada expediente puede representar los intereses y derechos de miles de habitantes.

Entre las intervenciones del presente periodo destacan el análisis de pretensiones tarifarias de impacto nacional en materia de servicios públicos, la elaboración de criterios en materia fiscal, el estudio de la situación financiera de la Caja Costarricense del Seguro Social y el impacto de las reducciones a los presupuestos de los hospitales, análisis de proyectos de ley en materia de electricidad, análisis de acciones y omisiones del Consejo de Transporte Público, y la investigación de la propuesta de Reorganización y Modernización del Consejo Nacional de Producción, entre otros. Algunos de estos temas, se reseñan en el presente Capítulo.

I. Fábrica Nacional de Licores y Consejo Nacional de Producción, reincidencia en procesos de modernización irregulares:

No es la primera que vez que organizaciones sindicales del Consejo de Producción (CNP) solicitan a la Defensoría analizar la legalidad de procesos de reestructuración propuestos por la Administración Superior de esa institución. En el periodo 2006-2007 uno de los sindicatos del Consejo le solicitó la intervención de la Defensoría para analizar la propuesta de modernización que se encontraba en estudio para el

CNP y para la Fábrica Nacional de Licores (FANAL). En esa oportunidad, la investigación efectuada por la Dirección de Asuntos Económicos comprobó que la reestructuración pretendida era contraria al bloque de legalidad, pues, entre otras irregularidades, excluía varias funciones medulares del CNP que le son atribuidas por ley. Consecuentemente, la Defensoría recomendó a la Administración Superior del CNP dejar sin efecto el proceso, lo cual finalmente ocurrió.¹

Durante el presente periodo, nuevamente la Defensoría recibió la solicitud de intervención primero de uno de los sindicatos del CNP, y posteriormente del otro, en relación con una propuesta de Modernización y Reorganización del CNP.² En ambos casos, la investigación ejecutada por DAEC arrojó importantes cuestionamientos a la legalidad y pertinencia de la propuesta.

Propuesta de Modernización y Reorganización de la FANAL

En setiembre de 2010 Junta Directiva del CNP instruyó a la Administración Superior del CNP a realizar un estudio técnico para implementar el informe DFOE-ED-40-2006 de la Contraloría General de la República. Con ello inicia el proceso de reestructuración que fue aprobado en abril de 2011. La investigación de la Defensoría demostró que la Propuesta de Reorganización y Modernización Administrativa para FANAL, aprobada por la Junta Directiva del CNP y por el Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) establece la unificación de las áreas administrativas y de apoyo (Auditoría Interna, Asesoría Legal, Cómputo y Recursos Humanos, entre otros) de la FANAL con sus homólogas del CNP, eliminando éstas de la FANAL, pero que tal decisión carece de un estudio técnico que lo justificara.

La única motivación existente es que el CNP fundamenta la eliminación de tales áreas administrativas de la FANAL en una solicitud de la Contraloría General de la República³ y dos dictámenes de la Procuraduría General de la República,⁴ interpretando que uno de éstos⁵ reduce a la FANAL a una unidad de negocio y que el CNP debe asumir sus funciones administrativas y financieras.

Sin embargo, ya en los estudios del periodo 2006-2007 la Defensoría había demostrado que lo que la Contraloría solicitó en su momento fue la integración del presupuesto de la Fábrica a la estructura programática del Presupuesto del CNP, de manera que no se presentaran ante la Contraloría dos presupuestos independientes, uno para cada entidad, sino un solo presupuesto. No obstante, el mayor cuestionamiento a la propuesta proviene del hecho de que los cambios propuestos para FANAL no son suficientes para garantizar que la Fábrica, en materia administrativa se baste por sí misma, tal como reza el artículo 50 de la Ley Orgánica del CNP; máxime si se le están eliminando sin justificación técnica, las áreas y dependencias administrativas y de apoyo especializados en su gestión, según establece la propuesta de reorganización en cuestión.

1 Véanse los expedientes 21997-2006 y 01756-2007, respectivamente.

2 Véanse los expedientes 72840-2011 y 96480-2012

3 Informe DFOE-ED-40-2006 de fecha 14 de diciembre de 2006

4 Criterio C-236-99, 6 de diciembre de 1999.

5 C-397-84

El artículo 50 de la Ley 2035 establece que el CNP debe administrar a la FANAL como una unidad adscrita, a fin de que cuente con medios propios y organización suficiente para bastarse por sí misma en lo administrativo. La propuesta aprobada elimina las siguientes áreas y unidades de la Fábrica:⁶ Sub administración General, Auditoría Interna, Asesoría Legal, Unidad de Análisis Administrativo, Unidad de Cómputo y Departamento de Recursos Humanos.

Todas las funciones que hoy realizan estas dependencias serían realizadas por sus homólogas del CNP, con la finalidad eliminar una supuesta duplicidad de funciones dentro de la Institución. Este argumento resulta cuestionable, pues los objetivos del CNP y la FANAL son diferentes. La FANAL es una agroindustria cuyo giro es netamente fabril y comercial; mientras que el CNP es una institución pública que brinda servicios para fomentar la producción agrícola, pecuaria y marina, así como la estabilización de precios de los bienes requeridos para la alimentación de las personas del país

Por tanto, la Defensoría no consideró válido el argumento de que existe una duplicidad de funciones entre las áreas y departamentos homólogos del CNP y FANAL, pues responden a entidades cuyas funciones y objetivos no son comparables. Asimismo, en el documento de Propuesta de Modernización y Reorganización aprobado por MIDEPLAN no se realiza un análisis comparativo de las funciones de las áreas y departamentos de ambas entidades que justifique la existencia de la duplicidad de funciones aducida ni de la forma cómo los departamentos del CNP absorberían las funciones de sus homólogos de la FANAL.

Por otra parte, la propuesta aprobada por MIDEPLAN elimina de la FANAL las figuras de Administrador General y Subadministrador General definidos en el Reglamento de Organización de la FANAL y crea dos grandes direcciones: la Dirección de Operaciones y la Dirección de Comercialización. Si bien la creación de direcciones podría concebirse como una forma de organización institucional apropiada para el CNP, la misma no lo es para el caso de la FANAL.

Lo anterior, porque la creación de estas figuras en FANAL introduce la incertidumbre política que caracteriza a las instituciones públicas como el CNP; en ello debe tenerse presente que en el CNP los cargos de dirección son puestos de confianza (según el artículo 12 de su Convención de Colectiva), y las personas que los ocupan son nombradas (sin concurso de oferentes) y removidas por la Administración Superior (Presidente Ejecutivo, Gerente General o Subgerente General) no por Junta Directiva.

De esta forma, las personas que ocupan los puestos de dirección pueden ser removidas con los cambios de gobierno o por pérdida de confianza. No obstante, en el esquema actual de administración de FANAL, al Administrador General y al Subadministrador General son nombrados por la Junta Directiva del CNP y responden a ella. Esta Junta es un órgano colegiado, y esto otorga estabilidad e independencia administrativa a lo interno a la FANAL (cumpliendo con lo indicado en el artículo 50

6 Documento Propuesta de Modernización y Reorganización Administrativa, pág. 120-121. Oficio de Mideplan No. DM-699-11 del 13 de diciembre de 2011 e Informe Técnico para la aprobación de reorganizaciones URI-026-2011 del 12 de diciembre de 2012.

de la Ley Orgánica del CNP), lo cual le otorga el mayor grado de independencia empresarial y le permite mantener sus planes y proyectos de mediano y largo plazo para competir en su área de negocio.

Con base en lo anterior, tuvo Defensoría por demostrado que la reestructuración aprobada para FANAL no garantiza que ésta cuente con medios propios y organización suficiente para bastarse por sí misma, en lo administrativo, tal y como lo ordena el artículo 50 de la Ley 2035. Consecuentemente, la reestructuración en análisis es contraria a la normativa legal vigente y por ello, padece de un vicio grave e insubsanable, lo cual significa que esta Defensoría, en ejercicio de su competencia en materia de control de legalidad, recomendó que la reestructuración de FANAL sea dejada sin efecto.

Propuesta de Modernización y Reorganización del CNP

Los sindicatos del Consejo Nacional de Producción (CNP) solicitaron la intervención de la Defensoría en relación con la Propuesta de Proceso de Modernización y Reorganización Administrativa aprobado por la Junta Directiva del CNP⁷. Ya en los años 2006 y 2009, la Defensoría investigó procesos similares que no fructificaron⁸. La investigación realizada en el presente periodo, tuvo los siguientes hallazgos:

- La instrucción de la Junta Directiva del CNP para iniciar un nuevo proceso de reestructuración fue en octubre de 2010. Tal instrucción fue solicitada por la Gerencia General del CNP, debido a una eventual pérdida de puestos de trabajo producto de un programa de movilidad laboral y horizontal que se pretendía llevar a cabo. El Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) aprobó la Propuesta de Modernización y Reorganización Administrativa del CNP en abril del año 2011.
- La acción de reestructurar al CNP obedeció a criterios estrictamente financieros, para contraer la planilla y reducir gastos en procura de un mejor balance financiero.
- Sin contar aún con una propuesta de reestructuración aprobada por la Junta Directiva y MIDEPLAN, en octubre de 2010, la Gerencia General del CNP inició un programa de movilidad laboral, invitando a los funcionarios a acogerse al mismo mediante circular.
- La Propuesta de Modernización y Reorganización Administrativa del CNP es contraria al marco legal del CNP e incumple por el fondo con las directrices de MIDEPLAN en esa materia.
- En el proceso de elaboración de la Propuesta de Modernización y Reorganización Administrativa, la Administración Superior del CNP violentó el artículo 3º de la Ley No. 7668 por parte de al negar la participación de una de las agrupaciones sindicales de la Institución.
- En su momento, tanto la Dirección Jurídica del CNP como su Auditoría General, señalaron a la Junta Directiva del CNP las limitaciones de la Propuesta de

7 Véase Expediente 96480-2012

8 Véanse expedientes 21997-2006 y 47432-2009

Modernización y Reorganización Administrativa, sin que estas deficiencias fueran subsanadas en el documento aprobado.

- MIDEPLAN, no realizó una evaluación rigurosa de la Propuesta de Modernización y Reorganización Administrativa del CNP, a la luz de los instrumentos, lineamientos, directrices, guías, normativa, entre otros, que han sido promulgados para estos efectos. Tampoco analizó si la Propuesta de Modernización y Reorganización Administrativa del CNP, responde a las funciones que debe realizar la Institución según su ley orgánica y otras leyes del sector agropecuario que le afectan. Asimismo, no analizó la coherencia entre el marco filosófico del CNP (misión, visión, objetivos institucionales) de la Propuesta de Modernización y Reorganización Administrativa del CNP, con la finalidad y los objetivos de la Institución según su Ley Orgánica y demás leyes del sector que le afectan.

La mayoría de las irregularidades del proceso de Modernización y Reorganización Administrativa del CNP investigado, son de magnitud e impacto suficientes para hacer cuestionable la legalidad del mismo. Por ello, se utilizó la Teoría del Acto Administrativo como referente para evaluar la validez y eficacia de las actuaciones de la Administración Pública en el presente caso, de conformidad con las disposiciones de La Ley General de la Administración Pública (LGAP). Este análisis arrojó los siguientes resultados:

- **Irregularidades en el MOTIVO del acto:** El motivo de la Junta Directiva del CNP para ordenar la reestructuración no fue modernizar ni hacer más eficiente al CNP. El verdadero motivo del órgano fue buscar la forma de paliar las deficiencias financieras del CNP a partir de una reducción del personal. El ordenamiento jurídico costarricense faculta plenamente a la Administración a organizarse de la forma más adecuada para cumplir con sus competencias y obligaciones, según el artículo 192 Constitucional. Pero esta potestad no es irrestricta. La ley 7668 establece que el **objetivo central** del proceso de reestructuración será mejorar la calidad del respectivo servicio y lograr que su precio sea razonable y justo. Así, el motivo de lo ordenado por la Directiva del CNP no es consistente con lo establecido en la ley No. 7668 y, por ende, tales acuerdos son contrarios a los fines previstos en el ordenamiento jurídico, en cuanto a los objetivos que debe perseguir todo proceso de transformación y modernización institucional.
- **Irregularidades en el CONTENIDO del acto:** La Propuesta de Modernización y Reorganización Administrativa del CNP carece, al menos, de los siguientes elementos, que son requeridos por los lineamientos de MIDEPLAN:
 - Análisis del clima laboral, por lo que no resulta posible conocer cuál es el medio ambiente humano y físico en el que se desarrolla el trabajo en la Institución, qué factores estimulan a los trabajadores en el cumplimiento de sus funciones y por ende en la prestación de servicios de alta calidad y eficiencia, entre otros.
 - Análisis de las habilidades y destrezas de los funcionarios en el análisis del clima organizacional es otra de las carencias del documento.

- Análisis de las necesidades actuales que justifican el cambio hacia una nueva estructura organizativa.
 - La demostración de que el recurso humano que quedará en el CNP y en cada una de sus unidades de su nueva estructura, será suficiente y adecuado para atender las responsabilidades y funciones de la nueva estructura.
 - Exposición de las condiciones actuales que justificarían la remoción de los trabajadores de la Institución y de la reducción forzosa de los servicios, condición necesaria para poder justificar el despido de servidores públicos.
 - - Análisis que permita justificar la cantidad de trabajadores por dependencia, con los cuales el CNP podrá cumplir las funciones eficientemente, tampoco se explica o justifica entonces, la reducción de la planilla en más del 25%.
 - Análisis del presupuesto del CNP y FANAL y de la distribución del mismo por objeto del gasto y por programas.
 - Vinculación de las nuevas funciones con lo establecido en la normativa institucional, en el marco de la estructura propuesta.
 - Cuantificación del costo de la implementación de la nueva estructura, ni de la liquidación del personal que será removido.
- **Vicio insubsanable en el procedimiento:** El artículo 129 de la LGAP establece que el acto administrativo debe dictarse “previo cumplimiento de todos los trámites sustanciales previstos al efecto y de los requisitos indispensables para el ejercicio de la competencia.” En el caso de las modernizaciones y transformaciones institucionales, la ley 7668 establece, precisamente, uno de esos trámites sustanciales: “Los procesos de transformación y modernización institucional deberán respetar siempre los siguientes principios y normas mínimos: (...) f) Se realizará en consulta con los trabajadores del órgano o la institución y de las organizaciones sociales que representen sus derechos e intereses. Mientras el proceso esté en curso, no se aplicará la movilidad laboral forzosa ni inducida mediante procedimientos, acciones o artificios, de hecho o de derecho, que afecten los derechos adquiridos de los trabajadores. (...)”

Al respecto, la Defensoría tuvo por acreditado que en el proceso de elaboración de la Propuesta de Modernización y Reorganización Administrativa, la Administración Superior del CNP solamente dio participación a uno de los dos sindicatos del CNP, SINCONAPRO, dejando al margen del trabajo que realizaron las comisiones que elaboraron la propuesta al otro sindicato (SIPROCNP). La Administración Superior del CNP justificó su proceder en el hecho de que la Convención Colectiva del CNP reconoce al SINCONAPRO como la única organización sindical con la que esa Administración debe negociar y coordinar. La Defensoría concluyó que tal decisión, además de ser contraria a la lógica y la sana crítica, es contraria a todos los principios del Derecho Laboral y a los mismos principios que inspiran la figura de la convención colectiva.

Consecuentemente, el trámite sustancial ordenado por el inciso f) del artículo 3 de la ley 7668 no fue satisfecho por la Administración Superior del CNP, al negarle a SIPROCNP su derecho a participar en las negociaciones y demás labores de las

comisiones de trabajo conformadas para elaborar la Propuesta de Modernización y Reorganización Administrativa de la Institución. Esta omisión es insubsanable, pues ya la propuesta fue elaborada sin la participación del SIPROCNP y con la participación de SINCONAPRO, con lo cual se creó una desigualdad que no puede ser tolerada por el ordenamiento jurídico, viciando gravemente todo el proceso.

Las irregularidades detectadas en el proceso y propuesta de Modernización y Reorganización Administrativa del CNP expuestas por la Defensoría son, en su mayoría, lo suficientemente graves e importantes para invalidar en forma absoluta lo actuado por el CNP.

En consecuencia, la Defensoría no pudo menos que recomendar a la Junta Directiva del CNP iniciar las acciones tendientes a dejar sin efecto la Propuesta de Modernización y Reorganización Administrativa del CNP aprobada, de conformidad lo establecido por la Ley General de la Administración Pública, la ley N°7668 y los principios generales del Derecho. Asimismo, se le recomendó a MIDEPLAN revocar la aprobación dada al proceso.

Sobre la necesidad de modernizar y reorganizar administrativamente al CNP

No obstante lo descrito supra, en el documento: "Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Desarrollo Rural Costarricense 2010-2021", se plantea la necesidad de reestructurar el CNP para hacer congruentes sus funciones con las de las otras instituciones del sector agropecuario y los objetivos de las políticas establecidas en el citado documento. Sin embargo, la Defensoría advirtió al CNP que cualquier proceso de reestructuración para esta Institución debe respetar el marco jurídico vigente, su Ley Orgánica y las funciones que le atribuyen otras leyes del sector agropecuario. El no hacerlo introduce vicios de legalidad en cualquier propuesta de reorganización administrativa que se promueva.



• "Consecuentemente, de iniciarse un nuevo proceso de reestructuración, el mismo debe buscar diseñar una estructura administrativa acorde con el bloque de legalidad al que está sujeta la Institución y no con el objetivo de reducir la planilla per se." Defensoría de los Habitantes, 2012

Defensoría de los Habitantes, 2012



• Por ende, un nuevo proceso de reestructuración deberá cumplir con los principios y normas establecidas en el artículo 3 de la Ley No. 7668, así como el cumplimiento en forma y fondo de la normativa emitida por MIDEPLAN y garantizar la participación de las y los funcionarios y sus organizaciones como lo exigen estos procesos.

• Con base en lo anterior, si el interés de la presente Administración es crear un CNP moderno y eficiente, que cumpla con las políticas de Estado y congruente con el ordenamiento jurídico vigente, la Defensoría consideró recomendable que se inicien los estudios técnicos orientados a concretar dichos objetivos. Asimismo, si lo que busca la presente Administración es modificar, eliminar o redistribuir las actuales funciones del CNP, antes de iniciar cualquier proceso de reestructuración, lo pertinente es impulsar un proyecto de reforma de Ley ante la Asamblea Legislativa para establecer qué funciones se espera cumpla el CNP en su nuevo rol.

II. Las Metodología Extraordinaria para tarifas de transporte remunerado de personas: Múltiples cuestionamientos a la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos

La Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) convocó a una consulta pública para que los interesados presentaran sus oposiciones o coadyuvancias sobre la propuesta de ajuste extraordinario de oficio en las tarifas del servicio de Transporte Remunerado de Personas Modalidad Autobús a Nivel Nacional.

Esta propuesta de ajuste extraordinario se fundamentó en la metodología que la Autoridad Reguladora aprobó en diciembre de 2011. La metodología que se aprobó en esa oportunidad incluyó un transitorio que define la forma cómo se aplicaría el procedimiento para ajustar las tarifas en la modalidad autobús por primera vez. Esta primera vez correspondió a la propuesta tarifaria sometida a consulta pública. Y fue precisamente ese Transitorio y su aplicación lo que motivó a la Defensoría a interponer una coadyuvancia en un Recurso de Amparo interpuesto contra la convocatoria a consulta pública para aprobar un ajuste extraordinario de tarifas de autobuses. Las razones para interponer esta acción jurisdiccional fueron las siguientes:

Inconstitucionalidad de la aprobación y utilización del Transitorio incluido en la metodología pues cuando la Autoridad Reguladora sometió a audiencia pública la propuesta original de metodología no se incluyó ninguna propuesta de Transitorio que estableciera reglas particulares y temporales para la aplicación de la metodología.

El cuestionamiento a la aprobación de ese Transitorio por parte de ARESEP sin que su propuesta fuera analizada y discutida en la audiencia pública correspondiente, no refiere a una cuestión de mero trámite. Esa omisión tiene como consecuencia que se aprobaran unas reglas totalmente distintas a las sometidas al escrutinio público que representa la audiencia, dejando en absoluta indefensión tanto a usuarios del transporte público como a los mismos prestadores de este servicio, pues no hubo oportunidad para su análisis y evaluación, ni para estimar las eventuales consecuencias de su aplicación. Así lo manifestó la Defensoría en el recurso ordinario de reposición que interpuso contra la resolución de diciembre de 2011, recurso que a la fecha el ente regulador no ha resuelto.

Lesión a los intereses económicos de los usuarios del transporte público pues de la lectura del Transitorio cuestionado parece desprenderse que su aplicación implicaría un doble reconocimiento de costos en las tarifas del transporte público, al tomar como punto de partida precios del 2009 y compararlos con los del 2011 y utilizar esa diferencia para calcular las nuevas tarifas. Esto a pesar de que del año 2009 a la fecha, la Autoridad Reguladora ha aprobado varias fijaciones generales en las que casi todas las empresas recibieron aumentos de tarifas, amén de que también ha autorizado infinidad de tarifas mediante los procedimientos ordinarios de fijación tarifaria, para las empresas que en forma individual le han demostrado el aumento de sus costos.

En todas esas aprobaciones, el ente regulador reconoció el incremento en los costos de combustibles, mantenimiento, salarios y gastos administrativos contemplados en

el Transitorio, aunque con otras metodologías. Por ello, al retrotraer de nuevo los precios al año 2009 pareciera que la aplicación del Transitorio, aunque sea por una única vez, tendría como consecuencia que las tarifas resultantes estuvieran reconociendo costos que ya se habían reconocido en el pasado y, con ello, los usuarios estarían pagando de nuevo costos que ya venían pagando en las tarifas que estaban vigentes antes de que se aplicara el Transitorio.

Al respecto, se insistió en señalar que éste parece ser uno de los problemas que trae consigo el Transitorio que no fue discutido en audiencia pública, pero es precisamente la incertidumbre que generó el hecho de que el Transitorio, su aplicación y consecuencias no hayan sometido a la audiencia pública celebrada en julio 2011, lo que mueve a este Órgano Defensor a acudir ante el Tribunal Constitucional en la presente coadyuvancia.

El hecho de que el Transitorio fuera aplicado por una única vez no es irrelevante. Una vez aprobadas las tarifas del transporte público con base en el Transitorio, cualquier error, irregularidad o irracionalidad que la aplicación de esa disposición pueda acarrear (y cuyos alcances se desconocen por las razones ya expuestas) estará incorporada a las tarifas que se aprueben y que servirán de punto de partida para las tarifas que en el futuro sean aprobadas, aunque el Transitorio en cuestión nunca más vuelva a ser aplicado.

Si existen errores, inconsistencias o alguna irracionalidad en el Transitorio, el impacto en las tarifas que se aprueben con base en éste y las que se aprueben a futuro, causará una lesión para los intereses de los usuarios y usuarias que será de difícil y quizás imposible reparación en el corto plazo. Incluso si el Transitorio cuestionado llegara a ser anulado por alguna autoridad judicial o si fuera dejado sin efecto por la propia Autoridad Reguladora, si las tarifas ya fueron modificadas y cobradas con base en el Transitorio, ya habrán sido pagadas por los usuarios. El daño ya estará hecho.

La situación de la irreparabilidad del daño a los intereses económicos de las personas usuarias del transporte público, se agrava por el hecho de que la Autoridad

Reguladora carece de una metodología específica y automática disminuir tarifas erróneamente calculadas. Por ello, desde que se cobre la primera tarifa erróneamente calculada hasta que se haga su corrección, puede transcurrir mucho tiempo. Asimismo, aunque el resultado final de esa corrección sea una disminución en las tarifas, los usuarios nunca recibirán la devolución en efectivo de lo pagado de más. Desde esa perspectiva, la lesión sería prácticamente irreparable.

Aún en el caso extremo de que la Junta Directiva del ente regulador decidiera unilateralmente derogar totalmente el "Modelo Automático de Ajuste para el Servicio de Transporte Remunerado de Personas Modalidad Autobús", aprobado en diciembre de 2011, los prestadores

“La vulnerabilidad de los intereses económicos de las personas usuarias del transporte público ante los errores en que pueda haber incurrido la ARESEP en su decisión regulatoria, es muy superior a la de los prestadores de este servicio.”
Defensoría de los Habitantes, 2012

Defensoría de los Habitantes, 2012

del servicio tendrían dos posibilidades para solicitar a la ARESEP la revisión de sus tarifas:

- Solicitar una fijación general con base en la metodología que se utilizaba antes de entrar en vigencia la metodología cuestionada y luego dejada sin efecto, o
- Solicitar una revisión individual de las tarifas de su ruta, cumpliendo con todos los requisitos de ley: estar al día con sus obligaciones patronales, seguros, revisión técnica vehicular, entre otros.

En ambos casos, el ente regulador deberá convocar a la audiencia pública correspondiente, por lo que las personas usuarias del transporte público tendrán la posibilidad de analizar la propuesta de revisión tarifaria y sus posibles consecuencias.

A la fecha de elaboración del presente informe, la Sala no ha resuelto las gestiones interpuestas, ni suspendió la aplicación de la metodología cuestionada.

Por otro lado, la Defensoría considera que el uso de la metodología extraordinaria para las tarifas de los autobuses presenta varios inconvenientes:

1. La metodología, aunque es llamada "extraordinaria" incluye varios rubros que corresponden a costos que deben ser revisados a través de procesos ordinarios de fijación tarifaria: gastos administrativos y mantenimiento, que son componentes cuyo comportamiento se conoce y no varían por causa de caso fortuito o fuerza mayor, como sí lo hace el combustible.
2. La aplicación de la metodología extraordinaria, al tener carácter general, implica el ajuste de la mayoría de las tarifas de la mayoría de las rutas. Por ello, para las personas u organizaciones interesadas en analizar o cuestionar el ajuste, esto significa revisar una gran cantidad de tarifas, una por una, para saber el impacto de la propuesta. Si a esto le agregamos que para las fijaciones extraordinarias los plazos son más cortos, la defensa de los intereses de los usuarios del transporte público no puede hacerse con profundidad.
3. A lo anterior se une la política que ha adoptado la ARESEP de someter la aplicación de esta metodología y las variaciones en las tarifas que de ello resulten, a consulta pública, en lugar de la audiencia pública de las fijaciones ordinarias. Con ello, se acortan los plazos y además se elimina la posibilidad de que la propuesta tarifaria sea defendida de viva voz por quien la propone y que los usuarios puedan cuestionarla de la misma forma.
4. La ARESEP ha tenido la tendencia a hacer cada vez más laxos los requisitos que deben cumplir las empresas para tener derecho al aumento de tarifas por la vía extraordinaria. En la última fijación solamente se requirió tener un título habilitante vigente (concesión o permiso) quedando por fuera: RITEVE, obligaciones obrero patronales, seguros al día. De esta manera, el ajuste lo recibieron casi to-

"La consulta pública se convierte en un trámite más que no satisface el derecho de participación de las y los usuarios."
Defensoría de los Habitantes, 2012

Defensoría de los Habitantes, 2012

das las empresas, aunque tuvieran irregularidades de esta naturaleza. Si a estos se le une el hecho de que buena parte de las empresas evitan el procedimiento ordinario de tarifas, la realidad es que todos esos requisitos dejaron de ser evaluados por ARESEP.

5. Situación similar ocurre con la calidad del servicio, que si bien es cierto, en el caso de las fijaciones ordinarias es irrelevante para la determinación de las tarifas, al menos la posibilidad de presentar reclamos o denuncias en la audiencia pública da pie a que de alguna forma el empresario al menos tenga que dar una explicación sobre el problema. Con las fijaciones extraordinarias, esta opción desapareció.

Ahora bien, ciertamente la fijación de tarifas “por goteo” en forma individual es compleja y desgastante y requiere de muchos recursos por parte de la ARESEP y hasta del mismo usuario, pero al menos permite una mayor evaluación del desempeño de la empresa de buses y el cumplimiento de sus obligaciones. Con la metodología extraordinaria, esa opción se desvanece.

III. Estudios sobre la situación fiscal del país

Texto sustitutivo del Proyecto de Solidaridad Tributaria

En noviembre de 2011, la Defensoría remitió a la Comisión de Asuntos Jurídicos de la Asamblea Legislativa su criterio en relación con el proyecto de ley N° 18.261, Ley de Solidaridad Tributaria, texto sustitutivo. Los principales planteamientos realizados son los siguientes:

Sobre la regresividad del régimen tributario actual

“Ahora bien, para esta Defensoría es claro que para atender las causas estructurales del déficit fiscal, sería necesaria una reforma tributaria integral, pero el proyecto de ley en estudio dista mucho de serlo. En este sentido, se requeriría replantear la estructura de impuestos vigente, en la cual el mayor porcentaje de impuestos corresponde a los indirectos (ventas y consumo) y en menor medida, a los impuestos directos (renta). Esto deviene en un sistema tributario poco solidario y justo.”

Defensoría de los Habitantes, 2012

El déficit fiscal tiene sus causas en factores estructurales y coyunturales. Dentro de los primeros, está un bajo financiamiento y una tendencia al estancamiento del ingreso tributario como porcentaje del PIB⁹. Por el lado de las causas coyunturales, está el impacto de la crisis mundial sobre las finanzas públicas a finales del 2008. Esta coyuntura afectó los ingresos y los gastos en forma asimétrica: redujo sustancialmente los primeros y los segundos venían aumentado debido a las medidas anticíclicas adoptadas.

El sistema tributario costarricense se caracteriza por una estructura impositiva de tendencia regresiva que resulta de la importancia relativa de los impuestos indirectos en la estructura total.

9 Proyecto de Ley de Solidaridad Tributaria, exposición de motivos, pp.7

La regresividad de los impuestos indirectos proviene, precisamente, de su naturaleza indirecta, dado que no se grava a la o el contribuyente 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, la cual constituye una carga mayor respecto al ingreso, para las y los habitantes de escasos recursos.

Al respecto, la Defensoría estima que el proyecto sustitutivo que fue consultado a la Institución, a diferencia del anterior, contenía avances significativos, -pero no cuantificados- en dirección hacia una reforma integral al sistema tributario, haciéndolo más progresivo.

Sobre el impuesto sobre la renta

De acuerdo con la definición usual de impuesto directo, éste es el impuesto que grava directamente las fuentes de riqueza, la propiedad o la renta. El impuesto sobre la renta es una clase particular de impuesto directo. En los sistemas tributarios modernos, el impuesto sobre la renta es un impuesto progresivo que grava la renta de las personas en forma escalonada: la tasa impositiva es baja en las primeras fracciones de renta y gradualmente más alta a medida que las fracciones son también mayores. Esto responde a razones de equidad, pues, el aporte de cada contribuyente está en relación con su capacidad económica.

Esto hace la diferencia en relación con los impuestos indirectos que gravan bienes y servicios y los pagan los usuarios de éstos, independientemente de su nivel de ingreso, por lo cual, son impuestos regresivos: en términos porcentuales pagan más los que tienen menos. El sistema tributario costarricense depende de impuestos indirectos, lo cual, define su regresividad en perjuicio de las y los habitantes de menores ingresos. Aproximadamente, la relación entre impuestos directos e indirectos es de 24,0% a 76,0%, respectivamente, según se puede verificar en diferentes documentos del Ministerio de Hacienda. Estos impuestos indirectos los pagamos todos los habitantes independientemente de nuestro nivel de ingreso.

Por otra parte, esta Defensoría sugiere a los señores diputados y diputadas revisar para fortalecer el sistema de sanciones administrativas y penales en materia de evasión fiscal.

Por otro lado, esta Defensoría considera que, es importante, en términos de la progresividad del sistema tributario, la adición que propone el proyecto de ley de un intervalo para salarios superiores a 4 millones de colones, intervalo que se grava con una tasa del 20%.

“Para reducir la evasión fiscal, la Defensoría encuentra recomendable que el Ministerio de Hacienda diseñe controles cruzados que permitan, por ejemplo, comparar el reporte de salarios de una empresa a la Caja Costarricense del Seguro Social y los salarios que reporta en la declaración de impuesto sobre la renta. La empresa eventualmente podría estar declarando un monto mayor por concepto de salarios en la declaración para reducir el pago de impuestos.”

Defensoría de los Habitantes, 2012

Sobre la Renta Global

El texto sustitutivo de Solidaridad Tributaria en análisis introducía el concepto de renta global, lo cual, constituía un avance importante en materia de legislación tributaria moderna. En el informe anterior y en relación con la figura de la renta global, esta Defensoría expuso lo siguiente:

“En el sistema cedular, se distingue si el factor predominante en la obtención de la renta fue el capital o el trabajo para efectos del cobro del impuesto. Por su parte, el impuesto Global es un impuesto a las personas físicas con domicilio o residencia en el país y grava la suma de la totalidad de rentas obtenidas en el año.

En este sentido, al calcularse el impuesto sobre la renta de una persona sumando lo que le corresponde pagar según categoría (sistema de renta cedular), resulta en un monto inferior al monto que se obtendría sumando la totalidad de las rentas, sin importar su fuente, y aplicando el porcentaje correspondiente de impuestos (sistema de renta global).”

Con la inclusión de la renta global se aumenta la recaudación de impuestos directos y por tanto, se mejora la distribución del ingreso.

“... desde el punto de vista técnico tributario y desde una perspectiva de los derechos económicos de los habitantes, se considera pertinente que el proyecto de Ley Solidaridad Tributaria incorpore el concepto de renta Global”.

También, la renta global dentro del texto sustitutivo, es importante desde el punto de vista de la recaudación de impuestos, pues aplica en forma predominante la figura de la retención en el proceso de cobro, con lo cual, se reducen las posibilidades de evasión.

Sobre la Renta mundial

El proyecto de ley introducía algunos avances en materia de renta mundial, al incluir impuestos sobre las rentas obtenidas por nacionales en el extranjero, así como el cobro de impuestos sobre las rentas obtenidas por extranjeros en territorio nacional.

El Título IV de la Ley actual, artículo N° 54, “Renta de fuente costarricense”, se mantiene igual en el Proyecto (artículo 59), agregándole como inciso e) las ganancias y pérdidas de capital que paguen o resulten exigibles a personas no domiciliadas. Mientras tanto, el artículo N° 55, “Casos especiales de rentas de fuente costarricense”, artículo N° 60 del Proyecto se mantiene sin modificación alguna.

El cambio novedoso es la introducción del artículo N° 60 B del Proyecto, en el cual se incluyeron “Otros casos especiales de rentas de fuente costarricense”, tales como dividendos, intereses de depósitos o préstamos de dinero, regalías y rentas derivadas

de bienes inmuebles obtenidos por domiciliados provenientes de personas o entidades no domiciliadas.

Con estas modificaciones, el Proyecto de ley definía de una forma más completa la "renta de fuente costarricense" la cual, estaría sujeta al impuesto sobre la renta. En este sentido, el criterio de "territorialidad reforzada" de la ley actual se amplía al concepto tributario moderno de renta mundial.

En relación con el impuesto al valor agregado

Desde una perspectiva de derechos humanos, el establecimiento de un Impuesto sobre el Valor Agregado tiene justificación, si contribuye a incrementar la recaudación fiscal de forma no discriminatoria y solidaria, y si su aplicación no limita la realización de los derechos humanos de las y los habitantes del país. No obstante, el aumento en el bienestar social dependerá, en última instancia, del destino de la mayor recaudación tributaria lograda. Así, para cualquier sistema tributario, la incorporación del IVA representa ventajas y riesgos. Las primeras deben potencializarse para que el IVA realmente represente un beneficio para la sociedad en su conjunto, y las desventajas deben atenuarse o controlarse, para que el perjuicio infligido no sea mayor al beneficio pretendido.

Desde el año 2003, esta Defensoría manifestó a la Asamblea Legislativa mediante oficio DAEC-392-2003 de fecha 19 de noviembre, su criterio ante la posibilidad de que se aprobara la transición del impuesto sobre las ventas hacia el impuesto al valor agregado, incluyendo el recuento de ventajas y problemas que ello implica.

Así las cosas, al evaluar la nueva iniciativa de Ley de Solidaridad Tributaria, la Defensoría mantuvo su criterio en relación con las potencialidades y las debilidades que caracterizan al impuesto al valor agregado.

Sobre la canasta exonerada

Al analizar el proyecto de ley sustitutivo N° 18 261, la Defensoría observó que en la propuesta de reforma al artículo 9 de la actual Ley del Impuesto de Ventas, que se mantiene la idea de que la canasta exenta sea definida "con base en el consumo definitivo de los hogares que se encuentren bajo la línea de pobreza definida por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC)". Consecuentemente, se mantiene el efecto no deseable que en su momento esta Defensoría señaló en relación con el texto del proyecto de ley N° 17 595:

"La lista de alimentos contemplada en la canasta está definida con base en lo que la población más pobre del país consume (o al menos consumía en el año 2004), lo cual significa que es lo que con sus limitados recursos puede adquirir, pero de ninguna manera refleja lo que debería consumir, desde el punto del derecho humano a una adecuada alimentación.

Adicionalmente, los alimentos que componen la “canasta básica” que se describe en el documento aportado por el Ministerio de Hacienda a la Defensoría, son determinados según “los hábitos de consumo de los hogares de referencia”, lo cual deviene en el establecimiento permanente de una dieta nutricionalmente desequilibrada. Por ejemplo, en la lista de productos que componen la canasta básica se puede encontrar como única fruta el banana. Al no ampliar la posibilidad de acceso a una mayor variedad de frutas a través de la exención del IVA, se podrían estar reforzando malos hábitos de alimentación, los cuales a su vez, tienen fuertes repercusiones en la salud de la población.”

De esta manera, aunque se comprende la intención del proyecto de ley en cuestión al pretender exonerar los bienes y servicios que consumen las personas con menos recursos y que la exoneración no beneficie injustificadamente a otros sectores de la población con mayor capacidad adquisitiva, esto tiene el efecto indeseado de seguir estimulando por medio de la exoneración el consumo que actualmente hacen los hogares que se encuentran por debajo de la línea de pobreza, en lugar de estimular el consumo que deberían realizar. En este sentido, el texto sustitutivo mantiene las deficiencias señaladas por esta Defensoría en relación con el proyecto de ley anterior.

Así desde la perspectiva de la Defensoría, se insiste en que el Estado costarricense debería diseñar la canasta de bienes exentos del IVA, teniendo como punto de partida y referencia obligada la satisfacción de las necesidades fundamentales de las personas en materia alimenticia y de salud, entre otros.

Sobre el paso del 13% por impuesto general de ventas al 14% por concepto de IVA

Al referirse esta Defensoría al proyecto de ley 17 565, manifestó lo siguiente:

“No obstante, ni el sistema mejor diseñado puede alcanzar los objetivos pretendidos, si la Administración Tributaria no se empeña en combatir la evasión. Si bien es cierto el IVA ofrece más oportunidades de mejora en la recaudación, esa efectiva mejora dependerá de la capacidad del Ministerio de Hacienda para ejercer los controles y acciones necesarios. Ya la Contraloría General de la República ha advertido hasta la saciedad sobre las deficiencias de la Administración Tributaria costarricense en esta materia, por lo que sobrada razón tienen las y los habitantes de la República al preguntarse si el Ministerio de Hacienda está a la altura de la propuesta en análisis.

En esa línea de pensamiento, esta Defensoría considera que si las señoras y señores diputados deciden aprobar la transición hacia el IVA, junto con las exoneraciones pertinentes para salvaguardar los derechos de las y los habitantes a una adecuada calidad de vida, lo razonable sería mantener el actual nivel de 13% para lograr varios propósitos: por un lado, evaluar las ventajas del IVA en materia de recaudación y la capacidad del Ministerio de Hacienda

de administrar adecuadamente el nuevo sistema, y por el otro, no estimular aún más la tendencia a la evasión.”

Asimismo, esta Defensoría no puede permanecer ajena a la preocupación manifestada por diversos sectores de la sociedad costarricense, en cuanto al impacto que la imposición de un 14% por concepto de IVA a todos los bienes y servicios (salvo las exoneraciones incorporadas en el texto del proyecto), podría tener en los precios finales al consumidor. Es claro que, inevitablemente, la aplicación del IVA a aquellos servicios que hasta la fecha no han estado gravados con el impuesto general sobre las ventas, tendría como consecuencia el aumento de los precios finales a los usuarios de esos servicios, o para aquellos consumidores de bienes que para su producción requirieron de esos servicios. En mucho menor proporción, se verían aumentados los precios de aquellos bienes que hoy están sujetos al 13% por concepto de impuesto de ventas y que pasarían a estar gravados con el 14% por IVA.

En este sentido, esta Defensoría insistió en proponer que se mantuviera en 13% el IVA, para que las personas pudieran asimilar el impacto de la ampliación de la base imponible para este impuesto indirecto y a la vez, que fuera posible valorar la capacidad de la Administración Tributaria para alcanzar los niveles de recaudación esperados. De esta forma, los agentes económicos (productores y consumidores) se adaptarían al impuesto sobre los servicios utilizados en sus respectivos procesos.

Sobre el gravamen con IVA para los servicios de educación y salud

También en el ya citado criterio sobre el proyecto de ley N° 17 565, la Defensoría de los Habitantes manifestó:

“El proyecto de Ley pretende establecer una tarifa general al 14% para el IVA y propone una tarifa reducida especial para los servicios de educación de un 10%. Al respecto, esta Defensoría considera necesario advertir que tanto para estos servicios como para los servicios en salud se podría causar una saturación de los servicios públicos en salud y educación, si al aplicarse los nuevos impuestos, los habitantes deciden en una cantidad significativa, dejar de consumir salud y educación privadas y recurrir a los servicios del sector público.

(...) Sin perjuicio de lo anterior, para esta Defensoría es claro que pretender gravar los servicios privados de salud y educación es racional desde la perspectiva de obtener una recaudación adicional de ingresos, pues son las familias con mayores recursos económicos las más propensas a consumir estos servicios en forma privada. De acuerdo con información suministrada por el Ministerio de Hacienda, y que se resume en los cuadros presentados supra, en los percentiles 9 y 10 (ingresos más elevados), se presentan los porcentajes más altos de exoneraciones en salud y educación actuales, pues son quienes más los consumen.”

Sin embargo, debe tenerse presente que la recaudación del IVA se puede complicar en la etapa minorista, incluyendo en ésta la venta de servicios privados en salud, porque son mayores los niveles de evasión, dado que los consumidores no reclaman las facturas, especialmente en las transacciones informales, por lo que el objetivo de aumentar la recaudación podría no alcanzarse.

Esto último conllevaba la necesidad de preguntarse si con el proyecto de Ley verdaderamente se obtendrían los recursos económicos que se esperaba obtener y si el gravamen a los servicios privados de salud y educación tendría una incidencia importante y decisiva en el nivel de recaudación pretendida. Además, la Defensoría considera necesario analizar si existe el recurso humano y tecnológico en el Ministerio de Hacienda para llevar un adecuado control del cobro del IVA sobre los servicios de salud y educación y, paralelamente, realizar un análisis de los costos para la sociedad de la puesta en práctica de las propuestas versus el beneficio social que éstas generarían, para determinar si realmente el proyecto representa un beneficio neto para el país.

Desde esta perspectiva, la Defensoría de los Habitantes considera que el escenario más deseable sería exonerar del IVA a los servicios de salud y educación. Sin embargo, si las y los señores diputados estiman que por razones meramente fiscales es imprescindible el gravamen de estas actividades, la propuesta del proyecto de ley de gravarlos con la tarifa reducida especial de 2% era razonable, motivo por el cual esta Defensoría insta a las y los señores legisladores a que, si se aprobaba el proyecto de ley analizado, no se elevara esa tarifa y más bien, se valorara con profundidad el costo-beneficio de establecer ese gravamen.

Sobre los mecanismos de incentivos para el pago del IVA por parte del consumidor

El IVA pueda presentar problemas de evasión, principalmente en la etapa minorista. Esta evasión se puede realizar por diferentes medios: i) si los consumidores finales no solicitan la factura de venta, ii) si las empresas emiten facturas fraudulentas y iii) si las empresas presentan créditos fiscales falsos.

Por lo anterior, para este órgano Defensor, es claro que la racionalidad económica de las personas consumidoras o usuarias de bienes y servicios finales buscará evadir el pago del IVA, por lo que, igualmente, se requiere de un estímulo para no evadir el pago del impuesto. Este estímulo necesariamente debe ser de naturaleza económica y real (no solamente una expectativa de beneficio) que sirva como contrapeso a la tendencia a evitar el pago del impuesto. Ahora bien, la Defensoría consideró conveniente que mecanismos de esta naturaleza, sean constantemente evaluados para determinar si permiten alcanzar los objetivos perseguidos, no solamente en cuanto a la devolución de la alícuota del tributo como lo establecía el proyecto de ley en comentario, sino que también, esa evaluación debería ser aplicada a cualquiera de las estrategias que la Administración Tributaria utilice.

Proyecto de Ley de Saneamiento Fiscal

En marzo de 2012, se remitió a la Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios de la Asamblea Legislativa el criterio de la Defensoría en relación con el proyecto de Ley de Saneamiento Fiscal. La finalidad del Proyecto es subsanar el déficit del Gobierno Central, estimado en 4.1% del PIB para el año 2011, mediante la utilización de los superávits de las instituciones descentralizadas para financiar dicho déficit. Además, se plantea como un instrumento para sanear las finanzas públicas.

El Proyecto pretende autorizar a las instituciones públicas y otros entes para trasladar su superávit libre al Gobierno Central. A criterio de la Defensoría existen tres tipos de instituciones descentralizadas según el superávit que eventualmente puedan presentar: Primero, aquellas cuyos recursos tienen un destino específico y no pueden ser destinados a una actividad distinta como en el caso de la Caja Costarricense de Seguro Social, segundo, aquellas instituciones reguladas por la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) y que operan al costo y sus ingresos provienen de las tarifas pagadas, por los usuarios como contraprestación al servicio público que reciben y tercero, las instituciones que tienen superávits y no se encuentran en ninguna de las dos situaciones mencionadas anteriormente.

En el caso del primer tipo de instituciones, es claro que el superávit no puede ser trasladado al Gobierno Central para ser utilizado en la atención del déficit fiscal. En el segundo caso, si estas instituciones reguladas por la ARESEP tuvieran superávit y éste se trasladara al Gobierno Central, se estaría frente a la imposición de una carga tributaria adicional y no transparente a los consumidores. Al operar estas instituciones al costo, los eventuales superávits deberían ser devueltos al consumidor mediante rebajas tarifarias o la ARESEP debería realizar los ajustes correspondientes en aquellos rubros en los cuales no se ejecutaron los recursos en la siguiente fijación tarifaria.

En el tercer caso, las instituciones podrían aportar recursos al Gobierno Central mediante el pago del impuesto sobre la renta y adicionalmente trasladar sus superávits. Estas serían las únicas instituciones que a criterio de esta Defensoría podrían trasladar sus superávits al Gobierno Central con algunas limitaciones. Para la Defensoría es motivo de preocupación que el traslado de los superávits al Gobierno Central pueda poner en peligro de descapitalización a las instituciones u obstaculizarle su modernización y actualización en materia tecnológica, por ejemplo. En este sentido, se estaría poniendo en riesgo algunas fuentes de recursos financieros para el Gobierno Central ya existentes al día de hoy.

En general, 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

"(...) la Defensoría sugirió incorporar al texto en cuestión la obligación periódica por parte de la Administración Tributaria de evaluar todas sus estrategias de estímulo al consumidor final, para determinar su efectividad en relación con los objetivos perseguidos, así como los virajes necesarios en esas estrategias en caso de que hayan sido insuficientes para alcanzar los objetivos planteados."

Defensoría de los Habitantes, 2012

• • • • • • • •
•
• “Según lo ha manifestado la Defensoría de los Habitantes en otras oportunidades, el déficit fiscal no es un objetivo en sí mismo. Ante situaciones de crisis económica, un aumento del gasto público -y del déficit- puede promover mayores niveles de crecimiento económico en beneficio de la población en general o se puede mejorar la distribución del ingreso a favor de los grupos poblacionales menos favorecidos, para citar dos ejemplos.”

Defensoría de los Habitantes, 2012

mejora en los ingresos no tributarios, etc. Por tanto, una solución sostenible al mismo incluye algunos o todos los aspectos mencionados; ninguno por sí solo puede resolver el problema fiscal.

• Establecer el traslado de los superávits al Gobierno Central, mediante una Ley es un complemento adecuado para la
• implementación de medidas como el control presupues-
• tario y la fiscalización. Este conjunto de instrumentos
• contribuye al logro de las metas establecidas en el Plan
• Nacional de Desarrollo y a la utilización eficiente y eficaz
• de los recursos públicos.

• • • • • • • •
• La aprobación del proyecto de Ley de Saneamiento Fiscal, expediente N° 17963 por parte de la Asamblea Legislativa, podría contribuir como un elemento importante en el proceso de formulación del presupuesto nacional. En este sentido, a pesar de los obstáculos legales para el traslado de algunos superávits, este proyecto podría incentivar mayor eficiencia en el manejo de los fondos públicos, además, podría ser un buen complemento a otras medidas como el control presupuestario y la fiscalización.

No obstante, la Defensoría sugirió a las señoras y los señores diputados el levantamiento de una lista de instituciones públicas que, ante la generación de superávit, puedan trasladarlo al Gobierno Central sin ninguna traba legal. Esto por cuanto la redacción del proyecto deja abierta la posibilidad de que salvo algunos casos muy específicos de algunas instituciones, en los cuales está vedada esta posibilidad, para el resto de las instituciones deba definirse de previo si califican o no para trasladar su superávit, y podría ocurrir que primero se traslade el superávit y luego se entre en la discusión de si ello es legal o constitucionalmente permitido.

Asimismo, se sugirió que las entidades públicas reguladas tarifariamente por ARESEP sean expresamente excluidas de la posibilidad del traslado de superávit. Situación análoga se sugiere para aquellos entes públicos que financian sus actividades mediante el canon que pagan los usuarios de sus servicios, tal es el caso de la ARESEP y el Consejo de Transporte Público, por citar dos ejemplos.

Sobre la estructura de los ingresos fiscales y la evasión fiscal

Por otro lado, para analizar con mayor profundidad la regresividad del sistema tributario costarricense, a finales de marzo del presente año, se solicitó al Ministerio de Hacienda información sobre la evasión fiscal y su efecto sobre los ingresos tributarios. Concretamente, se cuestionó lo siguiente:

- ¿Cuál ha sido la participación porcentual del grupo “Empleados Públicos” en la generación de ingresos por el impuesto de renta en comparación con los “grandes contribuyentes”, aportes estatales (RECOPE, ICE telecomunicaciones,

bancos, etc.) y otros grupos de interés? Presentar información para los últimos cuatro años.

- ¿Cuál es la diferencia entre lo que efectivamente se recauda y lo que debería recaudarse por concepto de impuesto sobre la renta en forma desagregada? Presentar información para los últimos cuatro años.
- Con referencia al punto anterior, brindar el detalle de las acciones emprendidas por Hacienda para contrarrestar la evasión e indicarnos los resultados obtenidos diferenciando entre los trabajadores del sector público, trabajadores privados, PYMES y grandes contribuyentes. Se solicita esta información a fin de determinar el grado de evasión por grupos de interés.
- Como complemento, informar sobre la recaudación a nivel de bienes del impuesto sobre ventas, selectivo de consumo y aranceles a la importación. Favor indicarnos los productos (lista) más recaudadores de estos impuestos en los últimos cuatro años.
- Finalmente, se solicitó la lista de morosos en el pago de impuestos ante el Ministerio de Hacienda, para tal efecto, adjunto formato sugerido para ordenar la información.

Sorprendentemente, el Ministerio de Hacienda no pudo brindar a esta Defensoría la información aquí descrita. Solicitó una prórroga para presentar la información y a la fecha de elaboración del presente Informe, casi dos meses después de haber hecho la solicitud, este Órgano Defensor no ha recibido ninguno de los datos solicitados. Esta situación sorprende y preocupa pues resulta incomprensible cómo el Ministerio de Hacienda no dispone de información tan elemental y básica para la toma de decisiones fiscales.

Irregularidad en eliminación de exención tributaria a compras por Internet

A finales del año 2011, se recibieron en la Defensoría múltiples denuncias de habitantes y de empresas de entrega rápida (couriers), en relación con la decisión del Ministerio de Hacienda de cobrar los impuestos a todas las compras que se realizaran por Internet, pesar de que hasta ese momento algunas de esas compras gozaban de exención tributaria¹⁰. Realizada la investigación pertinente, se concluyó lo siguiente:

- El Ministerio de Hacienda no informó con la debida anticipación a los habitantes de la República sobre la suspensión de la aplicación de las exoneraciones a las compras por Internet.
- Ello ocurrió en un momento en que se daba mayor movilidad de bienes para los consumidores dada la temporada de rebajas en Estados Unidos por el conocido "Viernes negro", temporada alta para las empresas de entrega rápida y que fungen como intermediarias de las compras por Internet, situación que generó mayor impacto en sus consumidores.

¹⁰ Véase expediente N° 90909-2011

- El Ministerio de Hacienda no dimensionó el impacto que tal medida causaría a consumidores y las empresas de entrega rápida. Estas últimas se han visto obligadas a mantener en custodia un considerable número de paquetes, que los consumidores no han retirado. Asimismo, se comprobó que ese Ministerio se opone a que se consigne el nombre de una persona jurídica o empresa como destinataria del envío, pese a que ésta era la práctica anterior a la suspensión de la exoneración y obliga a que se remita la mercancía a una persona física. La oposición del Ministerio de Hacienda a que se consigne el nombre de una empresa y no de una persona física como destinataria de la mercancía, carece de fundamento legal. Esto por cuanto el contrato de representación permite que la empresa de entrega rápida haga las gestiones de exoneración en “representación” del habitante que realiza la importación y que es el beneficiario de la exoneración.
- Además, lo actuado por el Ministerio de Hacienda es ilegal por cuanto a través de una directriz se pretendió reglamentar un norma de carácter general, proveniente de una de orden internacional que tiene rango de ley, de la norma 93 del el Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA III), cuyo objetivo es facilitar la importación de bienes de bajo valor para uso personal de quien lo compró o de su familia, con la modalidad “pequeños envíos sin carácter comercial”. Esta disposición también se encuentra en el artículo 137 de la Ley General de Aduanas. En virtud de lo descrito y la normativa vigente y aplicable, es claro que para gozar del beneficio de exención de la modalidad pequeños envíos sin carácter comercial, se requiere que confluayan los siguientes elementos:
 - El destinatario de las mercancías debe ser una persona física y no comerciante, de conformidad con el artículo 5 del Código de Comercio.
 - El destinatario no haya gozado del beneficio durante los últimos seis meses anteriores al arribo de las mercancías.
 - El valor total de la mercancía en aduana no debe exceder de quinientos pesos centroamericanos.
 - La cantidad de mercancías a importar bajo ésta modalidad, no debe estar destinada para fines comerciales. Las mercancías deben ser para uso o consumo del destinatario o de su familia, entendiendo como familia el concepto brindado en el inciso d) del artículo 434 del Reglamento a la Ley General de Aduanas.
 - Las mercancías deben ser remitidas del exterior.
 - Se demuestre ante la autoridad aduanera el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias.

A la luz de lo anterior, se recomendó al Ministerio de Hacienda restablecer la exoneración en cuestión y tomar las medidas pertinentes - e informar de ello a consumidores y empresas de envío rápido- para facilitar el retiro de los paquetes que se encuentran en estas empresas. Asimismo, se recomendó que, en caso de mantenerse la intención de eliminar la exoneración de marras, ello se hiciera de conformidad con la jerarquía de la normas del Derecho Tributario.



• Dirección de • Niñez y Adolescencia

La Dirección de Niñez y Adolescencia tiene, por mandato institucional, velar porque el funcionamiento del sector público garantice los derechos de los niños, niñas y adolescentes, lo que se une a la designación de la Defensoría de los Habitantes, conforme el artículo 7 del Código de la Niñez y la Adolescencia, como vigilante de las disposiciones contenidas en dicho Código.

Conscientes de la relevancia que reviste este mandato normativo, además de la atención cotidiana de cada caso particular, la Dirección de Niñez y Adolescencia se ha abocado a tratar, mediante acciones de carácter estructural, temas que impactan en la niñez y adolescencia costarricense, los cuales se reseñan en este acápite.

El Sistema Nacional de Protección Integral de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia y el rol del Patronato Nacional de la Infancia

La Defensoría de los Habitantes ha venido dando cuenta en los Informes Anuales de Labores desde el año 2007 del funcionamiento, integralidad y articulación del Sistema Nacional de Protección Integral de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia¹. Es un esfuerzo novedoso, establecido en el Código de la Niñez y la Adolescencia, que delimita las bases para la construcción y el fortalecimiento de un modelo institucional que garantice, de manera coordinada, la observancia efectiva de los derechos de los niños, niñas y adolescentes desde la institucionalidad gubernamental hasta las organizaciones sociales y las diferentes formas de asociación y participación de la comunidad.

El Sistema lo integran cuatro partes, interrelacionadas y que al mismo tiempo mantienen interdependencia entre sí:

1 Título IV. Código de la Niñez y la Adolescencia, 1998.

El Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia (CNNA)

Cuerpo colegiado, adscrito al Poder Ejecutivo, propiamente a la Presidencia de la República, establecido como un espacio de deliberación, concertación y coordinación entre el Poder Ejecutivo, las instituciones descentralizadas del Estado y las organizaciones representativas de la comunidad (que tienen relación con la materia de niñez y adolescencia). El Consejo es responsable de asegurar que la formulación y ejecución de las políticas públicas observen la protección integral de los derechos humanos de las personas menores de edad y lo conforman diversas instituciones gubernamentales y organizaciones sociales.²

Las instituciones gubernamentales y organizaciones sociales³

Ministerios, Instituciones Autónomas, Asociaciones, Fundaciones u Organizaciones no Gubernamentales que se dedican a la protección y defensa de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, las Cámaras Empresariales, las Organizaciones Laborales y el Consejo Nacional de Rectores.

Las Juntas de Protección a la Niñez y la Adolescencia (JPNA)⁴

Adscritas al Patronato Nacional de la Infancia, actúan como órganos locales de coordinación y adecuación de las políticas públicas en materia de personas menores de edad.

Los Comités Tutelares de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia (CTDNA)⁵

El artículo 181 del Código de rito crea los Comités como una forma de organización comunal responsable de fiscalizar la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Están adscritos a las asociaciones de desarrollo del nivel local.⁶

2 Artículo 170 del Código de Niñez y Adolescencia

3 Artículo 172 del Código de la Niñez y de la Adolescencia. La Ley N° 9001 reforma la integración del Consejo de la siguiente forma: "Artículo 172.- Integración. El Consejo estará integrado así: a) Un representante de cada uno de los ministerios que tiene a su cargo los siguientes temas: educación pública, salud pública, cultura y juventud, trabajo y seguridad social, recreación y deportes, justicia y paz, seguridad pública, planificación nacional y política económica. b) Un representante de cada una de las siguientes instituciones: el Patronato Nacional de la Infancia (PANI), el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) y el Instituto Nacional de las Mujeres (Inamu). c) Un representante único del sector formado por las asociaciones, fundaciones u organizaciones no gubernamentales dedicadas a la atención y asistencia de las personas menores de edad. d) Un representante único del sector formado por las asociaciones, fundaciones o cualquier otra organización no gubernamental dedicadas a la promoción y defensa de los derechos de esta población. e) Un representante del Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial. f) Un representante único de la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad. g) Un adolescente representante de la Asamblea Nacional de la Red Nacional Consultiva de Personas Jóvenes. h) Un representante único de las cámaras empresariales. i) Un representante único de las organizaciones laborales. j) Un representante del Consejo Nacional de Rectores (Conare).

4 Artículo 179 del Código de la Niñez y de la Adolescencia

5 Artículo 181 del Código de la Niñez y de la Adolescencia

6 Mediante reforma de la Ley 9001, el artículo 181 fue modificado quedando su redacción como se indica: "Artículo 181.- Creación.- Créanse los comités tutelares de los derechos de la niñez y la adolescencia como órganos

De esta forma, el Código de Niñez y Adolescencia define la participación y responsabilidad que tienen los diferentes sectores sociales que integran el Sistema, en la protección de derechos de los niños, niñas y adolescentes. Así también, la norma presta especial atención al vínculo permanente que debe existir entre las partes que lo conforman, mediante el establecimiento de mecanismos de coordinación y de cooperación, en procura de establecer y consolidar un sistema de protección integral de los derechos humanos de la población menor de edad. Por lo tanto, el sistema solo puede funcionar si existe una sinergia entre todas las partes.

Durante más de una década de vigencia del Código, la Defensoría observa y da cuenta sobre los obstáculos que enfrenta el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, el cual, siendo una instancia de deliberación y coordinación, carece del liderazgo que promueva el acatamiento de las funciones que le delimita el artículo 171 del Código de la Niñez y la Adolescencia, pese al alto perfil con el que se concibe⁷, y esto incide en el acatamiento efectivo de sus responsabilidades, en la continuidad y constancia de su gestión. Como ejemplos de esto se pueden mencionar:

Un Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia que no ha podido priorizar sus acciones:

El Código de la Niñez y la Adolescencia establece, en el artículo 171, las competencias y responsabilidades del Consejo, las cuales demandan una gestión más decidida por parte de todas las instituciones y organizaciones que lo integran; estas competencias involucran desde el acatamiento de los compromisos establecidos por el país en materia de derechos de la niñez y la adolescencia⁸ hasta la ejecución de una Política Nacional de Niñez y Adolescencia (PNNA) y su correspondiente Plan de Acción.

Preocupa a esta institución que el actual Consejo tiene poco menos de dos años⁹ de funcionar y aún no se perfila como espacio de deliberación, coordinación, ni concertación, tampoco se ha podido evidenciar que su gestión se oriente hacia el acatamiento de las observaciones del Comité de Derechos del Niño, ni la ejecución de la PNNA. Un ejemplo de esta situación se resume en el "Llamado al Fortalecimiento de Mecanismos que Contribuyan a Nivel Nacional a la Garantía de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes como base Fundamental para su Desarrollo Integral" que presenta ante el Consejo la representación de organizaciones sociales¹⁰, en el cual solicitan entre otros puntos los siguientes:

de las asociaciones de desarrollo comunal, que funcionarán en el marco de la Ley N.º 3859, Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad, de 7 de abril de 1967, con los siguientes fines: a) Colaborar con la asociación de desarrollo en la atención de la materia relativa a las personas menores de edad, su desarrollo, y prevención del riesgo social. b) Velar en su comunidad por los derechos y las garantías de esta población."

7 Adscrito a la Presidencia de la República, integrado por jerarcas de instituciones gubernamentales relacionadas con la protección de la niñez y la adolescencia.

8 Observaciones emitidas del Comité de los Derechos del Niño. Proceso de rendición de cuentas mediante la elaboración y presentación de Informes País sobre la Convención sobre los Derechos del Niño.

9 Se adopta el Acuerdo Presidencial N. 084-P, el 23 de agosto de 2010, y sesiona por primera vez en el mes de septiembre 2010

10 UNIPRIN, COSECODENI, UCCAEP y CMTC en el mes de abril del 2012.

- Fortalecer el papel del Consejo como líder del Sistema Nacional de Protección.
- Definir un plan estratégico que permita atender las responsabilidades y compromisos que se tienen en materia de niñez y adolescencia.
- Representación de las organizaciones sociales en el cargo de Vicepresidencia del Consejo.
- Aprobación del nuevo Reglamento del Consejo.
- Fortalecer la Secretaría Técnica del Consejo con la reubicación de los tres códigos que se trasladan hacia otras dependencias del PANI.
- Diseñar el Plan de Trabajo del Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia.
- Ejecutar el Plan de Acción de la PNNA, incorporando los compromisos que el país tiene con la niñez y la adolescencia.

Ausencia del Plan de Acción de la PNNA:

En el mes de septiembre 2009, se emitió la Política Nacional de Niñez y Adolescencia 2009 -2021 (PNNA), cuya aspiración general es que "Al 2021, Costa Rica espera haber alcanzado el nivel de una nación capaz de garantizar el pleno ejercicio de todos los derechos de la niñez y la adolescencia, y hacer de todo el territorio nacional un ambiente o entorno de protección integral, participación y desarrollo efectivo de los niños, niñas y adolescentes que lo habitan."¹¹. No obstante, han transcurrido cerca de tres años y el país aún no cuenta con un Plan de Acción de la PNNA.

En este sentido, la Defensoría en el Informe Anual de Labores 2010 -2011 llama la atención a la institucionalidad del país, sobre el compromiso que se asume y el desafío que se plantea con dicha aspiración.

Ausencia de un proceso de planificación:

Pese al apoyo y colaboración que brinda el Ministerio de Planificación en el proceso de diseño de la PNNA, así como en la propuesta de Plan de Acción, se carece de una planificación sistemática que alimente el Plan de Acción de la PNNA con objetivos, metas y actividades por cumplir en el corto, mediano y largo plazo, y que además, permee la programación anual operativa y presupuestaria de las instituciones para el acatamiento efectivo de la PNNA.

Dentro del marco del proceso de planificación, las etapas de seguimiento, de monitoreo y de evaluación son fundamentales para medir los alcances y desafíos que se deben atender; sin embargo, tales herramientas no se utilizan. Tampoco se cuenta con indicadores de logro o resultado, que permitan valorar progresivamente el grado de acatamiento, exigibilidad, efectividad y oportunidad; obtenidos en el proceso de

11 Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia. Costa Rica, 2009-2021. P.19

protección integral de la niñez y la adolescencia. Todo este proceso de planificación, necesario en la toma de decisiones del Consejo, está ausente.

Ausencia de articulación de políticas, planes y demás compromisos institucionales:

En el país existen diversas políticas, planes y demás compromisos que la institucionalidad asume y que se relacionan con la protección de derechos de la niñez y la adolescencia, sea en materia de salud¹², trabajo¹³, educación¹⁴, género¹⁵ y juventud¹⁶ entre otros, los cuales deben articularse con el Plan de Acción de la PNNA. Esta tarea no se logra apreciar en la concreción del Plan, ni tampoco en los acuerdos que se derivan del Consejo. Se carece de un Plan de Trabajo que oriente la gestión del Consejo hacia objetivos claros y sostenibles en materia de protección de los niños, niñas y adolescentes y, que responda al acatamiento de sus funciones.

Debilitamiento de la Secretaría Técnica del Consejo:

De conformidad con el artículo 178 del Código, el Consejo debe contar con una Secretaría Técnica con funciones y responsabilidades¹⁷ relacionadas con la asistencia y apoyo técnico en todas las tareas que se disponga, dentro del marco del plan de trabajo y del desarrollo de sus competencias, esta instancia “contará con el personal que sea designado para este fin por la autoridad pertinente. La Secretaría Técnica funcionará en el marco de la estructura técnica del Patronato Nacional de la Infancia y contará con un Coordinador, propuesto por el PANI, funcionario de esa Institución o de cualquiera otra de las que conforma el Consejo.”¹⁸

En el 2001, las autoridades del PANI gestionaron ante los órganos competentes la creación de cuatro códigos para la Secretaría Técnica del Consejo. El resultado de estas gestiones se informa en el oficio STAP-Nº0929-2001, el cual indica “que se autoriza la creación de cuatro Plazas de Profesional Especialista B¹⁹ (...) para que atienda las funciones del Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia”. Sin embargo, la Secretaría funcionó con un equipo de cuatro profesionales hasta finales del 2003, por cuanto a partir del 2004, tres códigos se trasladan paulatinamente hacia otras dependencias del PANI:

- El código 1062 se traslada para la Presidencia Ejecutiva en diciembre 2003.
- El código 1063 se traslada a la Presidencia Ejecutiva en febrero 2004.

12 Plan Nacional para la Erradicación de la Desnutrición, Plan Estratégico Nacional de Salud de Personas Adolescentes. Lactancia Materna, entre otros

13 Hoja de Ruta para hacer de Costa Rica un país libre de Trabajo Infantil y sus peores formas.

14 Política Nacional en aplicación de las Tecnologías de la Información y la Comunicación a la Educación. / Políticas de Educación Integral de la Expresión de la Sexualidad Humana.

15 Política para la Igualdad y Equidad de Género.

16 Política Pública de la Persona Joven y su Plan de Acción del 2006.

17 Se delimitan en el Artículo 17 del Reglamento del Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia. La Gaceta Nº 84 del 03 de mayo 2006

18 Artículo 16 del Reglamento del Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, 2006.

19 Los códigos de referencia son 1062, 1063, 1064 y 1065

- El código 1065 se reubica en el Departamento de Recursos Humanos en junio 2006.

Se mantiene en la Secretaría Técnica, únicamente el código 1064 con las funciones de coordinación y demás responsabilidades que le delimita el Código y el Reglamento. Sobre este particular, en virtud de las debilidades y limitaciones que la Defensoría observa relativas al desempeño y cumplimiento de las responsabilidades de la Secretaría Técnica así como del Consejo, le solicita a la señora Marielos Hernández Corella, Presidenta Ejecutiva del PANI, información acerca de la reinstalación de los códigos en la Secretaría Técnica²⁰. Lo anterior, por cuanto ésta tiene funciones que son medulares para el buen funcionamiento y la toma de decisiones del Consejo como órgano de deliberación, articulación, concertación y coordinación entre todos los componentes del Sistema Nacional de Protección.

Sin embargo, la respuesta de la Presidenta Ejecutiva²¹ fue que las funciones y prestación de servicios de la Secretaría "no se ha desatendido (...) la carga laboral (...) se ha logrado organizar con un profesional y el apoyo del equipo de Presidencia Ejecutiva". Sin embargo, se dejan de atender muchas funciones que tiene la Secretaría, debido a que una sola persona no está en capacidad de rendir eficientemente y acatar todas las responsabilidades que le señala la normativa. Ejemplos de lo anterior son los siguientes:

- Ausencia de efectivos mecanismos de control y seguimiento de acuerdos.
- No existe secuencia o continuidad entre los temas de discusión y análisis del Consejo.
- Se carece de un Plan de Trabajo del Consejo.
- Inconsistencias en el proceso de revisión y consulta previa por parte del Consejo, del Estado de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia.
- No se realizan informes, no se conoce ni se articulan los planes anuales de las instituciones que retroalimenten el trabajo del Consejo y la toma de decisiones.

Falta de articulación y sinergia entre el nivel central y local:

Existe descordinación con partes medulares del Sistema en el nivel local, tales como las Juntas de Protección, pues si bien están adscritas al PANI, no se conoce la gestión e incidencia que tienen en el nivel local. En el caso de los Comités Tutelares, la representación aún se mantiene en el Consejo por medio de la jerarca de DINADECO, sin embargo, en los últimos dos años enfrentan un debilitamiento sistemático, tanto en su conformación y fortalecimiento, como en la incidencia del trabajo que realizan en el nivel de la comunidad. Dicha situación se percibe en el debilitamiento de la Oficina de Comités Tutelares, como instancia responsable de promover y fortalecer esas formas de organización del nivel local.²²

20 Oficio DH-DNA-0175-2011 del 31 de marzo 2011.

21 Oficio PE-00700-2011 del 14 de abril 2011

22 Un ejemplo de ello son las recomendaciones del Comité de Seguimiento a los Derechos del Niño a partir del Cuarto Informe periódico de Costa Rica. Señala el Comité en su observación número 10: "Aunque el Comité reconoce

Falta de seguimiento a los Subsistemas Locales de Protección:

Otro tema de preocupación es el seguimiento que debe brindar el Consejo a la puesta en marcha de los Subsistemas Locales de Protección, verificar su funcionamiento, sostenibilidad y articulación de acciones con la PNNA, desde la realidad local. En el Informe Anual de Labores 2011, se hace un llamado al Consejo para que atienda lo dispuesto en el Decreto de Conformación de los Subsistemas Locales de Protección²³, en el que se define que la coordinación de las acciones interinstitucionales e intersectoriales relativas al buen funcionamiento de estas formas de organización del nivel local, corresponde al Consejo y no al PANI, tal y como continúa siendo la práctica institucional.

Si bien existe, en alguna medida, información que se presenta ante el Consejo por parte del PANI, entidad que lidera ese proceso, en el Consejo no se asumen compromisos conjuntos, no existe coordinación ni cooperación interinstitucional para conformar y fortalecer los subsistemas locales, como competencia del Consejo y tampoco se toman acuerdos para atender el seguimiento correspondiente.

En esta línea se pronunció el último Estado de los Derechos de la Niñez (EDNA, 2011) cuando señala: "Existen limitaciones en la toma de decisiones a nivel Nacional, dado que desde el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia no se le ha dado seguimiento a las acciones de los Subsistemas Locales de Protección para emitir desde el más alto nivel político lineamientos para fortalecer el proceso de gestión. De no darse estas condiciones la experiencia ha demostrado la imposibilidad absoluta de articular acciones entre lo regional y lo local. Se plantea la necesidad urgente, de que el Consejo de la Niñez y adolescencia tome decisiones inmediatas a través de directrices y lineamientos claros de apropiación del tema. El tema de los Subsistemas Locales de Protección debe ser abordado como prioritario, en tanto ya diversos organismos lo han señalado como las plataformas claves para la sostenibilidad de todo Sistema Nacional de Protección."²⁴

los esfuerzos de CR para establecer un Sistema Nacional de Protección, manifiesta su preocupación que el mismo no está funcionando de acuerdo al mandato del Código de la NNA, como tampoco se les ha suministrado los recursos para que las Juntas de Niñez y Adolescencia y los Comités Tutelares, asuman su responsabilidad con suficiente flexibilidad. El Comité manifiesta preocupación de la necesidad de reforzar las coordinaciones entre las distintas entidades en relación a los asuntos de niñez y adolescencia tanto en el nivel nacional como local". Y añade que: "El Comité recomienda que el Estado Parte tome las medidas necesarias para reglamentar y fortalecer la coordinación entre todas las instituciones que tienen que ver con la niñez y adolescencia a escala nacional y local. Además, el Comité recomienda el reforzamiento de las Juntas Locales de Protección y de los Comités Tutelares, a fin de articular y garantizar el funcionamiento eficiente de todos los actores involucrados en la implementación de la Convención." Citado en: VII Estado de los Derechos de la Niñez en Costa Rica, CNNA-UCR/PRIDENA-PANI-UNICEF, 2011, p. 31

23 Decreto N° 35876-S. La Gaceta N° 69 del 12 de abril 2010. "Lineamiento para el Sector Social y Lucha contra la Pobreza: Implementación de los Subsistemas Locales de Protección a la Niñez y la Adolescencia en once comunidades prioritarias."

24 VII Estado de los Derechos de la Niñez en Costa Rica, CNNA-UCR/PRIDENA-PANI-UNICEF, 2011, p. 51-52

- El Proceso Especial de Protección en Sede Administrativa y la intervención del Patronato Nacional de la Infancia

Todos los niños, niñas y adolescentes necesitan protección, debido a su especial condición de desarrollo. Sin embargo, existen circunstancias particulares, demandan mayor resguardo de algunos, por lo que el Estado debe intervenir para asegurar la protección necesaria y garantizar la restitución de los derechos lesionados. Significa que se deben adoptar "medidas especiales de protección" que permitan modificar las circunstancias adversas en que se encuentran los niños, niñas y adolescentes, las cuales menoscaban su desarrollo integral y pleno. Por lo tanto, la protección especial debe apuntar hacia una "atención positiva y preferencial" que restituya los derechos vulnerados, pues "no se trata ya de dar beneficios a los niños, sino de acabar con los maleficios que no les dejan disfrutar de los beneficios que otros tienen."²⁵

Por lo tanto, las medidas que adopte el Estado y sus instituciones para atender esa responsabilidad, deben observar el principio del interés superior de la persona menor de edad involucrada; asegurando el respeto por sus derechos en un ambiente físico y mental sano, en procura de un desarrollo pleno que le permita prepararse para una vida independiente y responsable.

Si bien el Estado y sus instituciones deben respetar a los padres, madres o personas responsables en el ejercicio propio de sus funciones de educar y orientar apropiadamente a sus hijos e hijas, así como de brindar la protección y cuidados necesarios para el bienestar y promoción del desarrollo de sus potencialidades (para adquirir mayor independencia y responsabilidad conforme se crece), ese poder pierde legitimidad cuando se ejerce en forma arbitraria y abusiva, pues se constituye en violación a los derechos de la persona menor de edad.

Ante estos escenarios, el Estado debe actuar para brindar una protección especial, siendo el Patronato Nacional de la Infancia la institución llamada a atender esa obligación, con la colaboración de otras instituciones. Es así como el PANI, de conformidad con la normativa²⁶ tiene una función que ninguna otra institución del Estado costarricense puede arrogarse o sustituir y, por ende, tampoco podría declinar o delegar.

En este sentido, el proceso especial de protección en sede administrativa²⁷ es responsabilidad de las Oficinas Locales del PANI, las cuales deben ejercer un liderazgo cuando los derechos de las personas menores de edad se vean amenazados o violentados por acción u omisión de la sociedad o del Estado, por falta, omisión o abuso de los progenitores o personas responsables, o por acciones u omisiones contra sí mismos.

25 Gómez Da Costa, Antonio Carlos, Introducción a la Doctrina de la Protección Integral, ponencia en el contexto de elaboración del proyecto de Código de la Niñez y la Adolescencia en Costa Rica, 1997.

26 Artículo 55 de la Constitución Política. Ley Orgánica de PANI. Código de la Niñez y la Adolescencia. Resoluciones de la Sala Constitucional (Nº 013583-2007 entre otras).

27 Artículos del 128 hasta el 140 del Código de Niñez y Adolescencia.

El Código señala que este proceso se puede iniciar de oficio o por denuncia que interponga cualquier persona, autoridad u organismo de derechos humanos. Luego de conocer la violación de derechos se deben investigar los hechos y dictar las medidas de protección que correspondan. El procedimiento que sigue la Oficina Local competente, debe ser sumario e informal, debe asegurar el debido proceso a las partes y la audiencia a la persona menor de edad involucrada, cuando corresponda, y debe observar en todo momento el interés superior de esa persona menor de edad, privilegiando su integridad, bienestar y seguridad.

Según el establece el Código, las Oficinas Locales del PANI pueden dictar diferentes medidas de protección²⁸, según sean las condiciones o circunstancias que afectan el disfrute de derechos y que se pueden aplicar:

- A los niños, niñas y adolescentes para el cuidado provisional en un recurso familiar sustituto o bien, para el resguardo temporal en un recurso institucional público o privado. El tiempo de la medida del cuidado provisional o abrigo temporal no puede exceder los seis meses.

- A padres, madres o personas responsables relacionadas con el tratamiento especializado y la hospitalización, ya sea para ellos mismos o para los hijos e hijas. Medidas para la incorporación en programas oficiales o comunitarios de protección a la familia; así como, para asegurar la permanencia de los niños y niñas en el sistema educativo, entre otras.

- A patronos, funcionarios públicos o cualquier otra persona que viole o amenace con violar los derechos de las personas menores de edad.

Es dentro de este marco de competencias del PANI que la Defensoría, con gran preocupación y de manera re-

“(...) las potestades jurídicas que le confiere el Código a las Oficinas Locales del PANI son suficientes para asegurar la protección especial en sede administrativa de los niños, niñas y adolescentes que enfrentan situaciones de vulneración de sus derechos.”

Defensoría de los Habitantes, 2012

²⁸ Artículo 131: (...) en todos los casos en que no exista un pronunciamiento judicial sobre estos extremos, se tramitará mediante el proceso especial dispuesto en este apartado, lo siguiente: a) La suspensión del régimen de visitas; b) La suspensión del cuidado, la guarda y el depósito provisional; c) La suspensión provisional de la administración de bienes de los menores de edad; d) Cualquier otra medida que proteja los derechos reconocidos en este Código. Y el Artículo 135: Las medidas de protección que podrá dictar la oficina local del Patronato Nacional de la Infancia serán: a) Orientación, apoyo y seguimiento temporal a la familia; b) Matrícula y asistencia obligatorias en establecimientos oficiales de enseñanza; c) Inclusión en programas oficiales o comunitarios de auxilio a la familia, y a las personas menores de edad; d) Orden de tratamiento médico, psicológico o psiquiátrico en régimen de internación en hospital o tratamiento ambulatorio; e) Inclusión en programas oficiales o comunitarios de auxilio, que impliquen orientación y tratamiento a alcohólicos y toxicómanos; f) Cuido provisional en familias sustitutas; g) Abrigo temporal en entidades públicas o privadas.

Artículo 136: Medidas a padres o responsables de personas menores de edad, las siguientes: a) Remitirlas a programas oficiales o comunitarios de protección a la familia; b) Remitirlas a programas oficiales o comunitarios de apoyo, orientación y tratamiento a alcohólicos y toxicómanos; c) Remitirlas a un tratamiento psicológico o psiquiátrico. d) Obligarlas a matricularse y observar su asistencia y aprovechamiento escolares.

Artículo 137: Medidas a patronos, funcionarios públicos o cualquier otra persona que viole o amenace con violar los derechos de las personas menores de edad: a) Prevención escrita acerca de la violación o amenaza contra el derecho de que se trate en el caso particular, con citación para ser informados debidamente sobre los derechos de la persona menor; b) Orden de cese inmediato de la situación que viola o amenaza con violar el derecho en cuestión, cuando la persona llamada no se apersona en el plazo conferido para tal efecto o bien, cuando se haya apersonado pero continúe en la misma situación perjudicial la persona menor de edad.

corriente, aborda en los Informes Anuales de Labores desde el año 2008 hasta la actualidad, el tema de la Protección Especial. Ello como resultado del volumen de denuncias que se tramitan anualmente, así como por la solicitud de intervención que realizan a la Defensoría instituciones educativas y de salud, además de las denuncias que realizan los medios de comunicación, relativas al proceso especial de protección y la actuación de las Oficinas Locales del PANI.

Intervención de la Defensoría de los Habitantes

En el Informe Anual de Labores 2010-2011, la Defensoría presenta de manera preliminar los resultados de una investigación de oficio²⁹, relativa a la actuación de las Oficinas Locales del PANI en el proceso de protección especial y su relación con las instituciones en la atención particular de las personas menores de edad involucradas³⁰.

A partir de la casuística que se atiende, se logra determinar lo siguiente:

Desde el Sistema Nacional de Protección Integral de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia:

Todas las instituciones que forman parte del Sistema tienen su cuota de responsabilidad en la protección integral de los niños, niñas y adolescentes. Sin embargo, el PANI debe ejercer un rol trascendental y de liderazgo en la garantía de la titularidad de los derechos de las personas menores de edad.

No obstante, en la cotidianidad se logra observar la dificultad que tiene del PANI para liderar procesos, tanto por el escaso posicionamiento real y efectivo como institución responsable de velar por la protección de los derechos de la niñez y la adolescencia, como por la ausencia de acertados mecanismos de coordinación y comunicación en el ámbito interinstitucional e intersectorial, que limitan una protección integral de la población menor de edad afectada.

Desde la actuación de las Oficinas Locales del PANI:

A partir de la casuística que se atiende en la Defensoría³¹, se conoce que en algunos casos existe dilación en la capacidad de respuesta para proteger a los niños, niñas y adolescentes que lo demandan y que en otros, la intervención es omisa. Como ejemplo se atienden denuncias contra algunas Oficinas Locales³² del PANI por los siguientes motivos:

29 Expediente N°55209-2010

30 Sean centros educativos, establecimientos de salud y demás instancias.

31 Del 2009 hasta abril 2012, se reciben en la Dirección de Niñez y Adolescencia 184 denuncias (apertura de expediente) sobre la actuación de las oficinas del PANI en el proceso especial de protección. Además de las consultas que se atienden relacionadas con el tema, que plantea el personal de las instituciones.

32 Oficina Local de Cartago, Desamparados, Alajuelita, Tres Ríos, Alajuela, Liberia, Heredia.

- El asunto se tramita en el nivel de “Consultoría”, lo cual significa que se orienta y redacta una prevención para que la persona responsable no agreda más a las o los niños afectados. No se interviene para brindar protección a las personas menores de edad víctimas de la conducta abusiva³³ de los progenitores o personas encargadas.³⁴
- Se recibe la denuncia y se dictan medidas para que la atención sea asumida por otra institución –educación, salud, IMAS, INAMU-. La actuación de la familia por la afectación a los derechos de la persona menor de edad, no se investiga y se archiva el caso.³⁵
- Niños, niñas y adolescentes con medidas de protección que se ubican temporalmente en un recurso institucional y egresan sin autorización. En estos casos existen medidas en las que la persona menor de edad está bajo la responsabilidad del PANI y se desconoce que exista gestión alguna por parte de la respectiva Oficina Local para localizar a la persona.³⁶
- En otros casos, no se brinda respuesta para las personas adolescentes con problemas conductuales que se encuentran en una alternativa de protección institucional y se delega la responsabilidad y atención en otras instituciones.³⁷
- El PANI archivó algunas investigaciones por muertes de personas menores de edad.³⁸

A partir de lo anterior, se logra concluir lo siguiente:

De acuerdo con la normativa, el PANI está obligado a preservar los derechos de las personas menores de edad cuando éstos son vulnerados; al mismo tiempo, debe adoptar las medidas necesarias para restituir el ejercicio pleno de esos derechos; asegurando el desarrollo integral y el respeto a la dignidad humana de este grupo social.

A partir de esta consigna, se esperaría que todas las Oficinas Locales del PANI orientaran su gestión hacia el cumplimiento de este objetivo. Sin embargo, unas y otras actúan de manera diferente, el modelo de gestión, el criterio técnico, el enfoque que se maneja, así como la intervención que se realiza, varían sustancialmente.

En las Oficinas Locales, por disposición de la Ley Orgánica, el personal que ejerce la Representación Legal puede actuar con independencia de criterio³⁹. Sin embargo,

33 Abuso en cualesquiera de sus manifestaciones: por negligencia o abandono, físico, sexual y emocional.

34 Expedientes N°89911-2011, 91862-2011, 97519-2012, 99675-2012 y otros.

35 Expedientes N°38280-2009, 76131-2011, otros. Casos discutidos y analizados en las sesiones del CEINA/HNN.

36 Expedientes N°83818-2011, 97519-2012, 98213-2012, 98605-2012 y otros.

37 Expediente N°96894-2012

38 Expediente N°75970-2011

39 Ley Orgánica del PANI (N° 7648 del 19 de diciembre de 1996).

Artículo 26.- Representantes legales: En los lugares del territorio nacional donde la Junta Directiva autorice la creación de oficinas locales, la Presidencia Ejecutiva nombrará un representante legal, quien asumirá la representación judicial y extrajudicial del Patronato en las jurisdicciones, sin perjuicio de la representación general que ejerza el Presidente Ejecutivo. Artículo 27.- Requisitos: El representante legal deberá ser un profesional en Derecho y miembro activo de su colegio. Dentro de su jurisdicción, podrá actuar con independencia de criterio; pero jerárquicamente estará sujeto a la Presidencia Ejecutiva, sin perjuicio de la subordinación que la jefatura ejerza en materia administrativa.

dentro de la protección integral y la garantía efectiva de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, existen principios rectores que no se pueden dejar de observar en la toma de decisiones y en el dictado de las medidas de protección. Esto llama la atención, cuando se observa la forma tan diferente de intervenir y atender el proceso especial de protección.

En este sentido, se pone recientemente en práctica un nuevo modelo sobre “La Gestión de los Servicios Atencionales en las Oficinas Locales del PANI” (2011), con lo cual se busca acatar las disposiciones de los Ejes de Atención, Defensa y Garantía, mediante la organización de las Oficinas Locales para optimizar y mejorar los servicios que prestan. Se pretende que los documentos de trabajo sean homogéneos, así como los tiempos de respuesta para ordenar la labor interna de las oficinas locales. Este proceso antecede a la puesta en ejecución del expediente electrónico; lo que deriva en una modernización de la gestión institucional.

Cabe indicar que este proceso es incipiente, por lo que se esperaría que en el corto plazo se comiencen a apreciar mejoras en la prestación de servicios, mediante una reducción de las denuncias que se interponen ante la Defensoría de los Habitantes y en las consultas que se realizan desde las instituciones.

Derecho a la Educación.

Discriminación por orientación sexual en el sistema educativo.

La Defensoría recibió una denuncia en la que tres alumnas de undécimo año del Colegio Superior de Señoritas fueron objeto de una sanción disciplinaria por besarse en un parque público. La sanción impuesta ante dicha situación por considerarla un acto inmoral, obligó a una alumna a repetir el año y a otra a desertar del sistema educativo formal⁴⁰. En la investigación llevada a cabo, se concluyó que existió discriminación por orientación sexual con fundamento en las siguientes consideraciones:

La Constitución Política reconoce el Principio de Igualdad y no Discriminación, el cual se encuentra plasmado en su artículo 33⁴¹. Asimismo, en diversos instrumentos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, como en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la

40 Expediente 47954-2009-SI

41 Respecto de este numeral, la Sala Constitucional ha señalado que: “Por virtud de lo expresado en diversos Tratados, Convenios y otros Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos, está prohibido otorgar trato discriminatorio por razón del sexo” (Voto n° 6830-98). Profundizando en este tema, la misma Sala se ha pronunciado en el sentido de que: “El principio de igualdad, contenido en el artículo 33 de la Constitución Política no implica que en todos los casos se deba dar un tratamiento igual prescindiendo de los posibles elementos diferenciadores de relevancia jurídica que puedan existir, o lo que es lo mismo, no toda desigualdad constituye necesariamente una discriminación. La igualdad, como lo ha dicho esta Sala, sólo es violada cuando la desigualdad está desprovista de una justificación objetiva y razonable. Pero además, la causa de justificación del acto considerado desigual, debe ser evaluada en relación con la finalidad y sus efectos, de tal forma que debe existir, necesariamente, una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad propiamente dicha. Es decir, la igualdad debe entenderse en función de las circunstancias que concurren en cada supuesto concreto en el que se invoca, de tal forma que la aplicación universal de la ley, no prohíbe que se contemplen soluciones distintas ante situaciones distintas, con tratamiento diverso. Todo lo expresado quiere decir, que la igualdad ante la ley NO puede implicar una igualdad material...” (Voto n° 5797-98).

Convención de los Derechos del Niño y la CEDAW, se plantea la necesidad de que los Estados eviten cualquier acto que atente contra la igualdad de condiciones, independientemente de factores relacionados con el sexo, idioma, nacionalidad, edad, posición económica, social y de cualquier otra naturaleza, entre otras.

En el caso de las personas menores de edad, el Código de la Niñez y la Adolescencia garantiza la protección integral y el interés superior de la persona menor de edad, y en el caso de los derechos de las y los adolescentes, no se hace distinción entre las personas con orientación sexual hacia su mismo sexo. Un ejemplo de ello, es que el Código citado busca que la educación no tenga elementos de discriminación y que, si éstos existen, no sean un obstáculo para la permanencia en el sistema educativo⁴².

“La Defensoría consideró que la demostración de cariño entre adolescentes no es un acto inmoral y que el Ministerio de Educación Pública no debe de realizar diferencias entre parejas heterosexuales y homosexuales, pues dentro del marco del respeto a la diversidad, el respeto al derecho a la sexualidad de las personas adolescentes, el respeto a la identidad de las personas, y principalmente el respeto del derecho a la igualdad, el Estado no debe hacer discriminaciones de este tipo.”

Defensoría de los Habitantes, 2012

Precisamente, en este sentido es que se hizo un llamado a la Dirección del Colegio Superior de Señoritas acerca de la importancia de educar sin discriminar.

Al respecto, es importante señalar que el Ministerio de Educación Pública, la Dirección de Desarrollo Curricular y el Centro de Investigación y Promoción para América Central en Derechos Humanos publicaron un manual de “Buenas Prácticas para la NO DISCRIMINACIÓN de las personas menores de Edad insertas en el sistema Educativo”. Las y los jóvenes con orientación sexual hacia su propio sexo, tienen derecho a ser tratados como los y las jóvenes heterosexuales y por lo tanto, esta Defensoría le recordó al Ministerio de Educación Pública la necesidad de divulgar el documento y realizó un llamado para que

en un futuro no se discrimine, ni sancione a las y los jóvenes con orientación sexual hacia su propio sexo.

En seguimiento a las recomendaciones, el Ministerio de Educación informó a la Defensoría que la divulgación de la Directriz se está llevando a cabo por medio de la Contraloría de Servicios del Ministerio; sin embargo, queda pendiente un protocolo por medio del cual se puedan canalizar las denuncias por discriminación en razón de sexo que presenten las y los estudiantes.

Educación para la Sexualidad Humana y Programa Convivir. Asuntos pendientes.

La Defensoría ha insistido en que la niñez y la adolescencia tienen derecho a una educación integral, y la sexualidad humana es uno de los elementos básicos en su proceso de formación y desarrollo. La sexualidad humana debe ser incorporada en los diferentes espacios y etapas del proceso educativo, en las diferentes asignaturas como eje transversal y como tema central en talleres, cursos y otras actividades formativas. Por tal razón se ha insistido ante el MEP sobre la cumplimiento de esa

⁴² Según señala el artículo 57 de dicho cuerpo normativo, el Ministerio de Educación Pública debe brindar todo el apoyo necesario para que las personas menores de edad permanezcan en el sistema educativo.

responsabilidad, ya que ese Ministerio anunció la puesta en marcha de guías sexuales, las cuales se iban a incorporar al currículo educativo del 2012⁴³; lo cual a la fecha aún no ha sucedido.

Otro punto importante de reseñar, por la incidencia en el tema de violencia entre pares, es la ejecución del Programa Nacional de Convivencia, el cual está aprobado y publicado⁴⁴, mediante la "Guía de Formulación de la Estrategia de Convivencia en el Centro Educativo". Este programa pretende, paulatinamente, fomentar relaciones sociales basadas en el respeto, en el reconocimiento y disfrute de la diversidad, participación y sentido de pertenencia⁴⁵; sin embargo, es urgente que el Ministerio de Educación tome las acciones necesarias para capacitar a las y los docentes en su implementación.

Educación Indígena.

Ante la recurrencia de denuncias relacionadas con el funcionamiento del Subsistema de Educación Indígena, se procedió a dar inicio a una investigación de oficio, con el objetivo de analizar las causas del incremento en las quejas recibidas y con ello, poder plantear una serie de recomendaciones al Ministerio de Educación Pública a fin de mejorar las condiciones actuales de la educación dentro de los Territorios Indígenas.

La investigación tiene como finalidad estudiar y analizar los procesos administrativos, en cuanto a la selección y contratación de personal docente y administrativo y, principalmente, la calidad académica, relacionada con el currículo y la pertinencia cultural⁴⁶.

El Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales establece que los Pueblos Indígenas deberán gozar plenamente de los derechos humanos, sin obstáculos ni discriminación. Sin embargo, las poblaciones indígenas siguen enfrentando obstáculos para alcanzar la garantía plena de sus derechos.⁴⁷ Existen problemas en cuanto a la capacitación brindada a las y los profesores; faltan comedores escolares y becas

43 Declaraciones realizadas por el Ministro de Educación Pública, Sr. Leonardo Garnier al periódico la Nación en fecha 17 de diciembre de 2010.

44 <http://www.mep.go.cr/downloads/prensa/CONVIVIR-26-09-2011-low.pdf> visitada el 9 de mayo de 2012

45 Guía de Formulación de la Estrategia de Convivencia en el Centro Educativo, Ministerio de Educación Pública, pag. 7.

46 Vale la pena destacarse el marco normativo en el cual se desarrolla dicha investigación. En este sentido, el artículo 29 de la Convención de los Derechos del Niño dispone que: "1.- Los Estados Partes convienen en que la educación del niño deberá estar encaminada a: a) Desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades; ...c) Inculcar al niño el respeto de sus padres, de su propia identidad cultural, de su idioma y sus valores..." En el Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales, en su artículo 26, señala que: "Deberán adoptarse medidas para garantizar a los miembros de los pueblos interesados la posibilidad de adquirir una educación a todos los niveles, por lo menos en pie de igualdad con el resto de la comunidad nacional". En perfecta consonancia con estas disposiciones internacionales, el Código de Niñez y de la Adolescencia establece en el artículo 60, inciso d) lo siguiente: "Respeto por los valores culturales, étnicos, artísticos e históricos propios del contexto social de este grupo, que le garantice la libertad de creación y el acceso a las fuentes de las culturas".

47 Costa Rica: Resoluciones sobre Pueblos Indígenas, Sala Constitucional; Defensoría de los Habitantes; Procuraduría General de la República. /Estructurado de acuerdo al Convenio No. 169 de la OIT./ Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica-San José, C.R.: IIDH. 2002, p. 189

para estudio; existe deserción escolar e infraestructura adecuada⁴⁸; aunque en ésta última se han dado avances importantes, requiere mayor inversión.

En particular, la educación es un derecho que debe respetar y armonizarse con el derecho a la autonomía de los pueblos indígenas; por ello, deben reconocerse los principios fundamentales de respeto, reconocimiento y participación que tienen los Pueblos Indígenas, especialmente en lo que atañe al derecho de éstos a decidir sus prioridades conforme a sus particularidades culturales⁴⁹.

Dentro del proceso de investigación, se han visitado los Territorios Indígenas que comprenden la Dirección Regional de Educación de Sulá, analizando la situación de algunos centros educativos ubicados en los distritos de Talamanca Bribri, Telire, Valle de la Estrella y Kekoldi. De todos se obtiene una respuesta positiva y total anuencia a colaborar con los objetivos de la investigación.

Derecho a la permanencia en el sistema educativo. Subsidios educativos

El Fondo Nacional de Becas tiene es una función particularmente importante y sensible ante la obligación del Estado de garantizar el Derecho a la Educación y al Desarrollo Integral de las personas menores de edad. Este papel protagónico está fundamentado, además, por la Ley N° 7658, mediante la cual se creó el Fondo en febrero de 1997.

Con el propósito de cumplir con sus obligaciones legales, el Fondo Nacional de Becas divide las becas en los siguientes Proyectos: adolescentes y jóvenes madres y padres, proyectos especiales, primaria, preescolar, enseñanza especial, transporte, transporte para estudiantes con discapacidad, postsecundaria, niños y adolescentes en riesgo y trabajadores, población indígena, educación abierta, adaptación social y afectados por calamidad pública⁵⁰. Bajo esta modalidad de trabajo, el Fondo Nacional de Becas programó la asignación un total de 210.530 becas para el 2011, con una inversión aproximada de ₡33.698.653.222.8751.

⁴⁸ Un ejemplo de lo anterior, y que generó un grave conflicto social es el caso del Liceo de Térraba, en el cual se suscitaron hechos de violencia. A criterio de esta Defensoría, existen varias situaciones que deben de ser atendidas con prontitud para no lesionar el derecho a la educación de los niños y niñas, y que tienen también incidencia en el normal desenvolvimiento de dicho centro educativo, y que además lamentablemente redundan en divisiones respecto a la propia comunidad. En este caso, el MEP llegó a un acuerdo con los distintos sectores involucrados, y la Defensoría de los Habitantes dará seguimiento al cumplimiento de los mismos.

⁴⁹ En este sentido, cabe mencionar que el Comité de los Derechos del Niño en el Cuarto Informe para Costa Rica, en su Comentario 70 señaló: "El Comité recomienda al Estado Parte: a)Fortalecer los modelos de educación bilingüe e intercultural para los niños indígenas, entre otros, aumentando el número de maestros en escuelas de los territorios indígenas; b)Ampliar la cobertura y el número de lecciones de lengua y cultura indígena, incluso en el nivel preescolar y secundario; c)Desarrollar programas específicos de capacitación y mejorar las condiciones de los profesores de estas clases dentro y fuera de los subsistemas de educación indígena, en colaboración con las universidades públicas y de acuerdo con las necesidades culturales específicas de los niños indígenas; d)Hacer disponibles libros de texto y materiales educativos en lenguas indígenas amigables con los niños; e)Incluir educación sobre las culturas indígenas en el currículo escolar nacional, con el fin de promover el respeto de la diversidad y la eliminación de los prejuicios contra los niños."

⁵⁰ www.fonabe.go.cr

⁵¹ DE-101-2011Informe de Gestión DE-INFORME-011-2010, setiembre 2010

En las estadísticas de ésta Área, FONABE sobresale como una de las dependencias con mayor recurrencia en las denuncias recibidas, situación que se presenta desde años anteriores. En virtud de lo expuesto se realizó una Investigación de Oficio, en la que se plantearon los siguientes objetivos: recopilar información general sobre la situación administrativa y presupuestaria de FONABE; analizar la metodología de trabajo en relación con el servicio que debe brindar el Fondo, así como realizar recomendaciones en relación con los hallazgos. Esta investigación se planteó para conocer de **manera integral** algunas de las situaciones que se presentan, relacionadas directamente con la asignación de becas a los y las estudiantes en situación de pobreza extrema, pobreza o vulnerabilidad, poblaciones a las que su situación socioeconómica impacta en su permanencia en el sistema educativo. En el marco de dicha investigación, se consultó tanto al Patronato Nacional de la Infancia y la Dirección de Asignaciones Familiares, como entidades que, con base en convenios o por ley, brindan el financiamiento para la ejecución de la labor sustantiva del Fondo, junto con el aporte que realiza también el Ministerio de Educación.

Entre las gestiones realizadas en la investigación destacan: la celebración de reuniones y solicitudes de colaboración con funcionarios y funcionarias de la Contraloría, propiamente, de la Gerencia de Fiscalización de Servicios Sociales; solicitud de colaboración y reunión con personeros de la Auditoría del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; reuniones entre jefes y funcionarios de FONABE y de la Defensoría de los Habitantes en varias ocasiones; así como la coordinación de una reunión entre jefes de FONABE, jefes del Banco Nacional de Costa Rica.

La Defensoría adoptó como puntos de referencia para realizar dicha investigación el Informe N° DFOE-SOC-13-2008, realizado por la Contraloría General de la República y el Informe N° AU-IF-FOD-CI-017-2011, de la Auditoría del Ministerio de Trabajo.

El análisis de la metodología de trabajo en relación con el servicio que debe brindar FONABE, se enfocó en los siguientes aspectos, tomando como referencia el informe del órgano contralor: a) la comunicación de FONABE con los Comités de Becas y personas particulares; b) los tiempos promedio de duración del trámite de asignación de becas; c) carencia de estudios en los que se analizara la viabilidad de introducir ajustes en la forma en la que se realizan en la actualidad los pagos de las becas regular y de proyectos específicos; d) procesos de identificación, suspensión del beneficio o falta de prórroga de becas, en los niveles de primaria y secundaria; y e) la oportunidad y regularidad en el pago de las becas de primaria y secundaria.

Por su parte, el Informe N° AU-IF-FOD-CI-017-2011 de la Auditoría del Ministerio de Trabajo constituyó un punto de partida para enfocar en los elementos siguientes, como parte de la investigación: a) recursos de becas destinados a cubrir gastos administrativos; b) información proporcionada por FONABE es insatisfactoria; c) bases de datos de FONABE están desactualizadas; d) inadecuada gestión documental por parte de FONABE; e) dificultades en la comunicación con FONABE; y f) atrasos en el pago y suspensión injustificada de las becas.

Aunado a lo anterior, el desarrollo de la investigación le permitió constatar una serie de limitaciones administrativas y presupuestarias de FONABE, como el hecho de que sus recursos humanos, tecnológicos y materiales no se han incrementado o no se han dotado del todo, pese al incremento presupuestario destinado a la asignación de becas. Se hace referencia específica, entre otros aspectos, a la carencia de vehículos institucionales, por ejemplo. El FONABE cuenta en la actualidad con cincuenta funcionarios y algunos de estos puestos claves son unipersonales: por ejemplo, la Proveeduría, la Asesoría Legal, con recargo de contabilidad en una funcionaria, quien se desempeña como Jefa del Departamento Financiero y se cuenta solamente con seis trabajadoras sociales para abarcar la demanda de todo el país. La escasez de personal para la realización de labores esenciales del Fondo constituye un serio impedimento para un mejor desempeño.

A lo anterior se une la necesidad de contar con una plataforma tecnológica que se ajuste a los requerimientos y exigencias institucionales. Esta es una de las situaciones que está siendo solventada en el corto plazo, con la entrada en funcionamiento, en 2012, de un sistema integrado, que contempla un nuevo modelo de becas (SICOB), bajo la herramienta BPM, así como un sistema para la parte financiera (ERP-SAP). Sin embargo, para la oportuna y correcta ejecución de estos recursos, el presupuesto institucional debe también incrementarse y orientarse al fortalecimiento de la entidad.

El FONABE recibe financiamiento proveniente de varias entidades, con la finalidad de sufragar becas estudiantiles, dirigidas a poblaciones específicas. Se determinó hacer referencia a dos de ellas, en lo que al giro de estos recursos respecta: el Patronato Nacional de la Infancia y la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Se han suscitado problemas de coordinación entre éstas y FONABE, al momento de girar los recursos destinados a los diversos proyectos de becas. Según la respuesta del PANI a la Defensoría, durante el 2011 se presentaron dificultades en la ejecución presupuestaria e, inclusive, se ha hecho referencia a la existencia de un superávit, razón por la cual la institución había decidido no transferir a FONABE la totalidad de los fondos correspondientes al período respectivo. Es evidente que una adecuada coordinación entre las instancias redundaría en una ejecución oportuna y eficaz del dinero existente, convertido en becas para una población en especiales condiciones de vulnerabilidad, como lo son los adolescentes padres y madres en situación de pobreza.

En el caso de la DESAF, además de existir el convenio con FONABE, el presupuesto destinado está fijado por la Ley de Creación del FONABE, motivo por el cual esta Defensoría es consciente del proceso que requiere el manejo de dichos fondos públicos y llama la atención a todas las instituciones involucradas, en cuanto a la importancia de cumplir con esta obligación de manera eficiente, lo cual permita el oportuno manejo de los recursos.

Otro hecho que ha afectado el funcionamiento de FONABE, es la relación que el Fondo ha sostenido con el Banco Nacional de Costa Rica en los últimos meses, pues se han reasentado problemas entre el Banco Nacional y FONABE porque, aparente-

mente, esta entidad bancaria se rehúsa a abrir nuevas cuentas en favor de la población beneficiaria del Fondo. Preliminarmente. Se trata de un grupo de treinta y siete mil estudiantes quienes, por encontrarse en esa situación y no contar con cuentas bancarias, no ha sido posible para FONABE girarles los recursos correspondientes al beneficio y que les permita continuar en el sistema educativo. En consecuencia, la Defensoría ha adoptado la determinación de abrir y efectuar una investigación de oficio, con el fin de estudiar la problemática planteada con la exhaustividad requerida y, de ser el caso, proponer las recomendaciones necesarias para solventar la situación.

Se ha podido verificar adicionalmente, desde la óptica constitucional y de derechos humanos, que los mecanismos aplicados por FONABE han violentado, en muchos casos, el derecho a la educación de estudiantes en general y de estudiantes de escasos recursos, en particular. Igualmente se ha logrado corroborar que los mecanismos aplicados por FONABE han violentado también otros derechos de las y los habitantes, además del derecho a la educación de anterior mención. Se trata de los derechos de defensa, de respuesta y de debido proceso. La Sala Constitucional lo ha declarado así, en reiteradas resoluciones. Esta falta de respuesta a las y los habitantes ha sido verificada por la Defensoría, la cual se ha visto en la necesidad de exigir respuestas por medio de prevenciones a los jefes de FONABE, por cuanto el Fondo había sido omiso en responder en, al menos, sesenta casos en trámite o, bien, no había aportado la información requerida propiamente.

El estudio de la información recopilada por medio de la investigación, permitió verificar los siguientes hechos: que FONABE no comunica a los y las solicitantes de beca, sobre el resultado de, que los medios de acceso a FONABE no han funcionado adecuadamente –call center- o no proporcionan información actualizada –página web-, que el Fondo ha sido omiso al momento de responder solicitudes de informe que la institución ha realizado como parte del trámite de los casos, que FONABE se atrasa al momento de realizar los depósitos de las becas (finales de mes), que FONABE revocó beneficios a estudiantes, aún cuando no habían incurrido en ninguna de las causales estipuladas, para tales efectos, en el reglamento y demás disposiciones, que FONABE no comunica a los beneficiarios y las beneficiarias la suspensión o revocatoria de un beneficio.

Finalmente, la Defensoría concluyó que la Contraloría en el 2008 y la Auditoría Interna del MTSS en el 2011, han hecho señalamientos al Fondo Nacional de Becas, relacionados con errores y atrasos en su funcionamiento y en su gestión presupuestaria, los cuales inciden directamente en el servicio que brindan a los beneficiarios y beneficiarias de los subsidios que otorgan. Algunos de estos hallazgos resultan coincidentes con las situaciones que también ha reseñado la Defensoría a través de sus Informes Anuales y al momento de tramitar las denuncias que realizan las y los usuarios del Fondo. Como lo ha mencionado la Defensoría en diferentes oportunidades, igualmente reseñadas a lo largo del presente documento, las debilidades estructurales identificadas en la labor del Fondo, redundan en una afectación a los derechos de un grupo de la población en condiciones de vulnerabilidad, asociadas a pobreza

y a la que se le puede sumar condiciones de discapacidad y que, por lo tanto, son sujetos y candidatos a uno o varios de los beneficios que otorga el Fondo.

Por ende, la Defensoría de los Habitantes vertió las siguientes recomendaciones, al concluir su investigación:

Al Fondo Nacional de Becas:

1. Adoptar las medidas tendientes a mejorar la atención y la comunicación hacia las personas que han gestionado o se encuentran gestionando una beca ante el Fondo, tanto sobre el estado de su solicitud, como de su resolución final (plataforma tecnológica, call center, etc.).
2. Informar a las personas beneficiarias de estos subsidios, con la mayor exactitud posible, a partir de cuál momento podrán contar con los recursos asignados.
3. Respetar las reglas del debido proceso, no solo en los casos habituales de solicitud de becas, sino también en aquellas situaciones de suspensión del subsidio.
4. Informar a la Defensoría sobre el estado actual del cumplimiento de las recomendaciones dispuestas por la Contraloría General de la República, en su Informe N° DFOE-SOC-13-2008.
5. Informar a la Defensoría sobre el estado actual del cumplimiento de las recomendaciones dispuestas por la Auditoría del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en su Informe N° AU-IF-FOD-CI-017-2011.
6. Remitir una copia de los informes de cumplimiento presentados, en su momento, a ambas instituciones fiscalizadoras.
7. Proporcionar un informe detallado sobre la lista de los casos que se adjuntan en el Anexo único de este informe.
8. Garantizar que las personas integrantes de los comités de becas escolares cumplan con el perfil idóneo para realizar las funciones asignadas.
9. Solicitar colaboración al Ministerio de Educación Pública, con el propósito de que facilite, adicionalmente, mayores recursos humanos y otros insumos a FONABE, con el fin de que este cumpla adecuadamente sus funciones, en tanto el Fondo resuelva los problemas identificados en los distintos informes.

Al Ministro de Educación Pública:

1. Dotar al FONABE de mayores recursos humanos y otros insumos, a la mayor brevedad posible, para solventar, a corto plazo, los problemas identificados en distintas áreas del Fondo Nacional de Becas.
2. Rendir a la Defensoría de los Habitantes, en el plazo de ley, el Plan de Trabajo que contenga el cronograma, las medidas a adoptar y los responsables de su cumplimiento en, al menos, las siguientes áreas de FONABE: personal, presupuesto

(para gastos operativos y administrativos) y nuevos activos institucionales.

3. Detallar a la Defensoría de los Habitantes sobre si, el presupuesto para gastos administrativos y operativos de FONABE ha crecido en forma proporcional al incremento en la adjudicación de los subsidios educativos.

Asimismo, se recomendó al Fondo de Asignaciones Familiares (FODESAF), Patronato Nacional de la Infancia (PANI) y Fondo Nacional de Becas (FONABE), efectuar una revisión del proceso de adjudicación y transferencia de fondos, de modo que se identifiquen y resuelvan las posibles causas de entramamiento de dicho proceso, de modo que este sea ágil y eficiente.

Derecho a la Salud.

Abordaje de las cardiopatías congénitas en el Hospital Nacional de Niños⁵²

La Defensoría de los Habitantes inició de oficio una investigación para analizar y determinar los motivos que median en el porcentaje de mortalidad por cirugías cardíacas y mortalidad quirúrgica de las y los pacientes menores de edad a los cuales se les diagnosticó y se les realizó una cirugía cardíaca (a corazón abierto o a corazón cerrado) entre los años 2009-2010, producto de una afectación por una cardiopatía congénita en el Hospital Nacional de Niños. La finalidad de dicha investigación era recomendar aspectos técnicos y administrativos a considerar por la administración, a fin de mejorar las condiciones de gestión en que se operan los niños y niñas en dicho Hospital.

Cabe destacar que en Costa Rica, las cardiopatías congénitas reciben tratamiento mediante procedimientos intervencionales realizados por un equipo de profesionales en cardiología (cateterismos, reparación CIA con prótesis técnica cerrada, oclusiones de vasos torácicos, cateterismo PCA, valvuloplastías percutáneas, inserción de marcapaso, inserción de dispositivo de acceso vascular, valvulotomía cardíaca cerrada, válvula pulmonar y todos aquellos cateterismos realizados por otros servicios y que no son cardíacos) o por procedimientos quirúrgicos realizados por Cirujanos Cardiorráxicos.

En la investigación, se tomaron como referencia los casos incluidos en la base de datos aportada por el Hospital Nacional de Niños, que correspondían únicamente a procedimientos quirúrgicos para cardiopatías congénitas.

El análisis de los datos implicó conocer la complejidad de los diagnósticos, el tiempo y la duración entre la decisión que toma el equipo de especialistas para referirlo al Servicio de Cirugía de Tórax, para que el paciente sea intervenido quirúrgicamente (en aquellos casos que pueden ser programados y no son emergencias) y la duración que este paciente tiene en lista de espera. Este último elemento es de especial rele-

⁵² Investigación de Oficio N. 81712-2011

vancia en la medida en que el paciente puede verse afectado por la espera y pueda complicarse su condición.

Para la Defensoría no fue determinante comparar los niveles de mortalidad encontrados en los dos años de estudios con otros países similares, pues actualmente no se cuenta con un sistema de medición estandarizado que permita hacer una comparación utilizando las mismas variables entre un país y otro. Adicionalmente, la tasa calculada tal y como se realiza actualmente, no se encuentra ajustada por edad o género y se desconoce la calidad del registro hospitalario de otros países, así como la población y condiciones incluidas en el mismo como para realizar comparaciones equiparables.

En el desarrollo de la investigación de oficio, se analizaron los datos cuantitativos históricos aportados por el Hospital Nacional de Niños, el porcentaje de mortalidad por cirugías cardíacas y mortalidad quirúrgica de cardiopatías congénitas según el estado de egreso utilizando como referencia los años 2009-2010. Para ello, se analizaron los documentos referidos y las entrevistas efectuadas, las condiciones técnicas y administrativas con que cuenta el Hospital Nacional de Niños para atender las cardiopatías cardíacas según nivel de complejidad de cada padecimiento.

Análisis cuantitativo de los datos aportados por el Hospital Nacional de Niños.

Se parte, para dicho análisis, de la siguiente definición de mortalidad quirúrgica: "Porcentaje de pacientes que fallecen como consecuencia de una intervención quirúrgica por complicaciones surgidas en el postoperatorio. Tradicionalmente se ha considerado la mortalidad producida en los primeros treinta días desde la intervención".

Adicionalmente, se contempló la definición de las cirugías a corazón abierto, que son aquellos procedimientos quirúrgicos que involucran Circulación Extracorpórea, donde se utiliza una máquina especial que sustituye la función del corazón y los pulmones mientras dure la operación a corazón abierto.

Para este análisis, se utilizó la base de datos aportada por la Dirección General del Hospital Nacional de Niños, la cual incluye pacientes que fueron sometidos a cirugías por cardiopatías congénitas (a corazón abierto y a corazón cerrado); a procedimientos intervencionales de cateterismo; y a procedimientos no cardíacos (no relacionados con el aparato corazón), totalizándose para el año 2009 una población de 286 niños; y para el año 2010, una población de 363 niños. Es decir, analizando esta base se concluye que no sólo se incluyeron cirugías cardíacas (corazón abierto y corazón cerrado), sino también cirugías no cardíacas y otros procedimientos intervencionales sobre el aparato corazón (cateterismos entre otros) que no debían incluirse en el análisis quirúrgico, por tanto fueron separadas del estudio.

Dado que el interés de la Defensoría era determinar la mortalidad de la población menor de edad, sometida solamente a cirugía cardíaca, se depuró en tal sentido la base de datos, y el resultado fue para el año 2009 una población quirúrgica de 174

niños y para el año 2010 una población quirúrgica de 172 niños. Con base en dichas poblaciones quirúrgicas, se tiene entonces que la mortalidad por cirugía cardíaca en el Hospital Nacional de Niños para el año 2009 fue de 21.8% y para el año 2010, de 21.6%.

De esta forma, la Defensoría constató que la mortalidad quirúrgica, para el año 2009 era de 174 niños y para el 2010 fue de 172 niños, lo que da como resultado una mortalidad del 17.82% y el 18.96% respectivamente, ya que fallecieron 31 niños en el 2009 y 33 niños en el 2010, dentro de los primeros 30 días posteriores a la realización de la cirugía.

El siguiente cuadro resume los datos encontrados en la investigación:

Cuadro N. 7
Número y porcentaje de fallecidos dentro de los 30 días posteriores a la Cirugía Cardíaca (Mortalidad quirúrgica) Años 2009-2010

Año	Cantidad de de Cirugías Cardíacas (CC)	Egresos vivos	% Egresos vivos	Total de fallecidos Cirugías Cardíacas	% fallecidos Cirugías Cardíacas	Total de fallecidos dentro de los 30 días posteriores a la CC	% fallecidos dentro de los 30 días posteriores a la CC
2009	174	136	78.1	38	21.8	31	17.8
2010	172	135	78.5	37	21.5	33	19.1

Fuente: Base de datos del Hospital Nacional de Niños**

Indicaciones médicas: término utilizado en la base de datos del HNN para referirse a los pacientes egresados vivos.

Así, para el año 2009, de un total de 38 fallecidos por cirugía cardíaca, 31 corresponden a mortalidad quirúrgica ya que fallecieron dentro de los 30 días posteriores a la cirugía, para un porcentaje de 17.8% del total de 174 cirugías cardíacas realizadas ese año. Y para el año 2010, de un total de 37 fallecidos que fueron sometidos a una cirugía cardíaca, 33 corresponden a mortalidad quirúrgica, ya que fallecieron dentro de los 30 días posteriores a la cirugía, para un porcentaje de 19.1% del total de 172 cirugías cardíacas realizadas ese año.

Se pudieron constatar los siguientes aspectos generales:

- El porcentaje de mortalidad aportado por el Hospital Nacional de Niños (13.5% para el 2009 y 12.6% para el 2010), es menor al encontrado por la Defensoría de los Habitantes, debido a que este Hospital realiza dicho cálculo utilizando como referencia todas las poblaciones (quirúrgicos, procedimientos intervencionales de cateterismo y no cardíacos), y no únicamente la población quirúrgica de personas menores con patologías cardíacas.
- Se muestra que existe una deficiencia en los diagnósticos de detección temprana. Según lo menciona INCIENSA-CREC, en Costa Rica faltan estudios epidemiológicos relacionados con gastos médicos, impacto en la mortalidad y posible determinación de factores de riesgo locales de las Cardiopatías Congénitas, lo cual impide que las políticas de salud puedan orientarse a su prevención, diagnóstico y tratamiento adecuado.
- Según la información suministrada por el Hospital Nacional de Niños, para definir el grado de complejidad y riesgo de las cardiopatías congénitas, Costa Rica no utiliza un nivel de estratificación de riesgo RACHS-1, (común para el resto de los países).
- Que según la información que había constatado la Defensoría de los Habitantes⁵³, la lista de espera que existe en el Servicio de Cirugía de Tórax, aún no ha sido debidamente gestionada, lo cual implica que se incrementa el riesgo en el momento de someter a los niños a procedimientos quirúrgicos.

Por su parte, la Defensoría de los Habitantes pudo constatar los siguientes aspectos particulares:

Sobre la Unidad Cardíaca del Hospital de Niños.

Que a partir de mayo del año 2011, en el Hospital Nacional de Niños se consolidó una Unidad Cardíaca, la cual está impuesta en equipo multidisciplinario de profesionales en salud especializados en el programa quirúrgico cardiovascular destinado atender las cardiopatías congénitas de la población menor de edad en el país.

Que según las recomendaciones planteadas en el Taller que antecedió la consolidación de la Unidad Cardíaca se requiere de una serie de insumos técnicos, materiales, humanos y administrativos para brindar un servicio adecuado. Insumos que, según se conoce, no han sido dotados en su totalidad, lo cual requiere de una revisión sobre las necesidades actuales y su satisfacción. Para ello, se requiere de una evaluación del Oficio DG-923-11 del 11 de julio del 2011.

⁵³ Investigación de Oficio N. 62150-2010, relativa a Listas de Espera en el Hospital Nacional de Niños, y de la cual se dio cuenta en el Informe Anual de Labores anterior.

Sobre las entrevistas realizadas por el personal de la Defensoría de los Habitantes.

- De las entrevistas realizadas, se desprende la existencia de problemas interpersonales entre los profesionales involucrados en la investigación, que si bien es cierto no es resorte del análisis de la Defensoría, sí debe tenerse presente que es sin duda una variable que incide en el desempeño de las y los profesionales que atienden el tema.
- De dichas entrevistas, se revela que existe un personal comprometido y con mística para atender a las personas menores de edad con patologías cardíacas, lo cual se convierte en un insumo que permite fortalecer la Unidad Cardíaca.
- Que a partir de estas entrevistas se extrae que existe falta un proceso de información adecuado hacia las familias que se preocupe porque se comprenda la magnitud y complejidad de los procedimientos a los cuales serán sometidos los niños(as).

La Defensoría no logró constatar fehacientemente los siguientes aspectos particulares:

- Que Costa Rica tenga índices “mayores” o “desproporcionados” de mortalidad quirúrgica de cardiopatías congénitas con respecto a otros países, ya que ésta es una labor de las instancias competentes y especializadas una vez que el país cuente con un sistema de estratificación de riesgos estandarizado que le permita una comparación equitativa con otros países con similares determinantes de salud.
- Esta investigación, no constata las responsabilidades individuales del personal involucrado en proceso previo a un fallecimiento de un paciente, ya que le corresponde a Medicina Legal del Poder Judicial determinar las causas de la muerte y al Ministerio Público determinar las responsabilidades individuales, si las hubiere.
- Que la tasa obtenida por la Defensoría de los Habitantes no es susceptible de comparación con otras tasas de otros países, por cuanto, la tasa calculada, no se encuentra ajustada por edad o género a las otras; así como esta Defensoría tampoco conoce la calidad del registro hospitalaria de otros países, la población y condiciones incluidas en la tasa de éstos.

A partir de los hechos que han sido constatados se emitieron las siguientes recomendaciones:

A la Ministra de Salud: 1) Revisar las políticas públicas para prevención, detección y atención de cardiopatías congénitas para generar las estrategias de su abordaje de conformidad con las necesidades que tiene el país actualmente; 2) La Defensoría de los Habitantes ante situaciones como la presentada en el Hospital Nacional de Niños, solicita la intervención preventiva, correctiva y de forma asertiva por parte del Ministerio de Salud en su calidad de ente rector en la regulación y vigilancia de la salud, con respecto a las cardiopatías congénitas. 3) Valorar la posibilidad de so-

licitar a la Organización Panamericana de la Salud, una investigación para evaluar el mecanismo más idóneo de estratificación del riesgo, que permita medir y comparar las cifras de mortalidad quirúrgica cardiaca en personas menores de edad, con países con determinantes de la salud similares a Costa Rica.

A la Presidenta Ejecutiva y a la Gerencia Médica de la CCSS: 1) Ordenar la realización de un estudio que valore el comportamiento epidemiológico de la mortalidad quirúrgica por cardiopatías congénitas en el Hospital Nacional de Niños. Se considera importante valorar las tendencias que se han presentado durante al menos los últimos 10 años, identificando las tasas de mortalidad y sus causas. 2) De acuerdo con las consideraciones de este informe, realizar un análisis demanda-oferta, con el fin de establecer los factores determinantes de la mortalidad quirúrgica por cardiopatías congénitas, para lo cual es necesario el trabajo con los expedientes clínicos de cada uno de los pacientes sujetos de cirugía cardiaca en el período de estudio. 3) Valorar y analizar para su aplicación correspondiente, el Informe de Estadística de salud de la CCSS, Gerencia Médica de la CCSS: "Atención de pacientes en Cirugía Cardiaca: Análisis de morbi-mortalidad. Hospital Nacional de Niños 1997-2011. Agosto 2011". 4) Implementar las recomendaciones señaladas en el Oficio N° 27495, suscrito por el MBA. Jorge Arturo Hernández Castañeda, Auditor Interno, dirigida a la Doctora Rosa Climent, Gerente Médica, oficio relacionado con la advertencia AD-ASS-17558-2011, referente a la atención a los problemas planteados sobre los resultados del programa de cirugía cardiovascular pediátrica que se desarrolla en el Hospital Nacional de Niños. 5) Dar prioridad a la inclusión del Servicio de Cirugía de Tórax del Hospital Nacional de Niños en la Unidad Técnica de Listas de Espera, de forma tal que se gestione el pendiente existente con la premura que el caso requiere. 6) Fortalecer a la Red de Servicios de Salud, para que en el nivel local sean detectadas y atendidas aquellas enfermedades pediátricas de complejidad menor, y referir al Hospital Nacional de Niños solamente aquellos casos que reúnen una especial complejidad que no pueda ser resuelta a nivel local. 7) Presentar a esta Defensoría un Plan de Trabajo que contenga cronograma y responsables del cumplimiento de las recomendaciones 1 a 6.

Al Director del Hospital Nacional de Niños: 1) Adoptar las medidas necesarias para atender las necesidades tecnológicas, administrativas y de recurso humano de la Unidad Cardiaca, detectadas e informadas a esta Defensoría de los Habitantes mediante el oficio DG-923-11 del 11 de julio del 2011. 2) Desarrollar un plan de actualización, capacitación y entrenamiento al personal que atiende a las y los pacientes de los servicios involucrados en este caso, de conformidad con las necesidades previamente determinadas. Este programa deberá contemplar jornadas internacionales con personal experto, becas, pasantías, cursos de actualización, dirigido especialmente a las y los funcionarios que conforman la Unidad Cardiaca. 3) Desarrollar y ejecutar un estudio de clima organizacional y conforme a sus resultados implementar acciones preventivas y correctivas sobre los Servicios involucrados en la investigación. 4) Valorar la posibilidad de conformar un Comité Ético Hospitalario, con participación interdisciplinaria para determinar la mejor atención para aquellos casos clasificados de alta complejidad y riesgo. 5) Se sugiere implementar alianzas con ONGs nacionales, para el apoyo de hospedaje y traslado de pacientes y sus familias que deben ser

sometidos a una cirugía cardíaca. Adicionalmente, realizar convenios con Colegios Profesionales y Universidades para brindar apoyo emocional de esta población. 6) Desarrollar un programa de consejería, información y apoyo socioemocional para aquellas personas menores de edad y sus familias que deben someterse a una cirugía cardíaca. Este plan debe contemplar acciones previo, durante y posterior a la cirugía. 7) Crear un sistema de información unificado por parte de los distintos servicios involucrados; que sea alimentado de forma constante, diferenciando las cirugías cardíacas (corazón abierto y corazón cerrado) de los otros procedimientos intervencionales al aparato corazón. Para ello se sugiere realizar una evaluación del sistema actual y adoptar las mejoras que se requieran (entre las cuales deberán considerarse la capacitación necesaria al personal de Estadística del Hospital Nacional de Niños, en especial a las personas que ingresan los datos de los expedientes a la base). 8) Como ya se había señalado en el informe 13863-2010 DHR del expediente N° 62150-2011, la Defensoría insiste en la necesidad de gestionar la lista de espera en el Servicio de Cirugía de Tórax, buscando para ello, medidas de contingencia para disminuir el tiempo que espera un paciente por una intervención quirúrgica. 9) Convocar a los padres y madres de familia de pacientes que están en la Lista de Espera del Servicio de Cirugía de Tórax a una reunión en la cual se les brinde información clara, precisa, veraz y en términos comprensibles sobre los aspectos que han sido discutidos en los distintos medios de comunicación, y conformar un equipo interdisciplinario compuesto por un o una trabajadora social, un o una psicóloga y la o el médico tratante y la o el cirujano involucrado en cada caso para que por medio de sesiones individuales y/o grupales se aborden los temores y angustias generadas por todo este proceso. 10) Presentar a esta Defensoría un Plan de Trabajo que contenga cronograma y responsables del cumplimiento de las recomendaciones 1 a la 9.

A la Junta Directiva de la Caja Costarricense del Seguro Social: Se sugiere conformar una comisión que brinde un seguimiento puntual al cumplimiento de las recomendaciones emitidas por esta Defensoría, e informar acerca de los avances obtenidos conforme al plan de trabajo que presenten las distintas instancias para el cumplimiento de las mismas.

Como seguimiento del efectivo cumplimiento de las anteriores recomendaciones, se recibió un informe del Hospital que indica haber disminuido la mortalidad quirúrgica en cirugías cardíacas de un 16% a un 8%, lo cual es producto de la gestión y consolidación del equipo de la Unidad Cardíaca.

La información fue recibida durante una reunión convocada por la Defensoría con el propósito de conocer los avances en el cumplimiento de las recomendaciones y la cual se efectuó el 26 de abril del 2012, en la cual estuvieron autoridades de la CCSS, del Hospital de Niños, de INCIENSA y del Ministerio de Salud, la Defensora de los Habitantes y profesionales de la Dirección de Niñez y Adolescencia. Tanto la CCSS como el Hospital de Niños mostraron los avances en el cumplimiento, pero se señaló la urgente necesidad de que las autoridades de la Caja Costarricense de Seguro Social, gestionen la lista de espera de las y los pacientes que esperan por una cirugía, la cual ronda actualmente en 120 niños.

Por su parte, las autoridades del Ministerio de Salud presentaron los avances en materia de investigación sobre las condiciones epidemiológicas que tiene el país relacionadas con Cardiopatías Congénitas, estudio que se encuentra a cargo del INCIENSA, y que se espera que finalice la investigación en el 2014.

Atención Integral a la Problemática de Adicción de personas menores de edad a Drogas

Desde el año 2005, la Defensoría ha dado atención y seguimiento a la respuesta estatal a la problemática de Adicción a Drogas por parte de personas menores de edad en el país. Este proceso da cuenta del seguimiento cercano al cumplimiento del Voto de la Sala Constitucional No. 5871-2005 del 17 de mayo del 2005, el cual obligaba a las instituciones a construir un Centro Nacional para la Atención de esta enfermedad dedicado a personas menores de edad. Dicho Centro se inaugura en el año 2009, en medio de una alta expectativa para atender a una población mayoritariamente vulnerable.

Sin embargo, pese a un antecedente exitoso en términos de coordinación institucional, se recibe una denuncia que solicita ser confidencial, en la que informa acerca de una serie de deficiencias en el funcionamiento del Centro Nacional de Atención Integral de Drogas para Personas Menores de Edad.⁵⁴

La denuncia relata que pese a que el Centro se abre para una capacidad de 60 personas, en la actualidad solamente lo ocupan 24 camas (hombre y mujeres)⁵⁵.

Adicionalmente evidencia una serie de deficiencias de coordinación entre el mismo Centro y el PANI, el Programa Nuevos Horizontes y el Juzgado de Niñez y Adolescencia, lo que representa un problema en el Modelo de Atención Integral.

A la fecha la Defensoría se encuentra en el proceso de investigación, recopilando información del IAFA, PANI, Programa Nuevos Horizontes y el mismo Juzgado de Niñez y Adolescencia que permita ubicar los obstáculos que han imposibilitado a este modelo lograr una atención adecuada y exitosa de las personas menores de edad con adicción a las drogas. A la fecha, se han recibido la mayoría de los informes solicitados; sin embargo, aún se requiere acumular información adicional para rendir las recomendaciones esperadas.

54 Expediente 96513-2012-SI

55 Oficio DG-383-04-12 del 09 de abril del 2012 suscrito por Dra. Patricia Orozco Carballo



• Dirección de • Asuntos Laborales

Ámbito de competencia.

La Dirección de Asuntos Laborales es la instancia especializada de la Defensoría en materia de promoción, protección y defensa de los derechos laborales de las y los trabajadores. Tiene por 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 Internacionales de la OIT, que han sido ratificados por Costa Rica y la protección de los derechos humanos.

Desde esta perspectiva, la dirección realiza diversas funciones a partir de cinco ejes de acción:

1. El recibo, atención y evacuación de consultas sobre el tema laboral.
2. 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.

En aplicación de la competencia que se le ha dado a esta Dirección es que durante el período que se reporta a la Asamblea Legislativa 2011-2012 se atendieron los siguientes temas:

- a) En cuanto a denuncias recibidas por anomalías en el Proceso de Reclutamiento, Selección y Nombramientos en el Sector Público se recibieron 6 denuncias.
- b) Uno de los temas más recurrido, es el de despidos ilegales o violaciones a las normas laborales en el Sector Público, siendo que en el presente período en dependen-

cias de la Defensoría se han atendido un total de 138 denuncias, de las cuales solo en la Dirección de Asuntos Laborales se han tramitado 69 expedientes, 26 denuncias atendidas en la Dirección de Admisibilidad, 2 en la Oficina Regional de Ciudad Neily, 26 en la Oficina Regional de Liberia, 2 en la Oficina de Pérez Zeledón, 22 en la Oficina Regional de Puntarenas, 3 en la Oficina Regional de San Carlos.

Las quejas refieren a cambios de horarios, no aseguramiento en la CCSS, no pago de incapacidades, no reconocimiento de los puntos de carrera profesional, el no pago de anualidades, especialmente en el Ministerio de Educación Pública. En cuanto al pago de prestaciones laborales, las denuncias refieren a un espera muy larga para recibir estos derechos, el promedio es de un año y dos meses a dos años para que un exfuncionario o exfuncionaria del Sector Público pueda obtener su pago. Otros de los problemas denunciados refieren a la realización de concursos para el nombramiento en propiedad en plazas del Sector Público, entre otras muchas más denuncias que fueron recibidas y tramitadas.

c) En el tema de la discriminación en el ingreso, permanencia, trato o remuneración en el empleo se recibieron 106 denuncias, de las cuales esta dirección tramitó 60 quejas por actos de hostigamiento laboral en contra de personas funcionarias del Sector Público y el resto de las quejas fueron atendidas en la Dirección de Admisibilidad, la Defensoría de la Mujer y las Oficinas Regionales de Ciudad Neily, Liberia, Pérez Zeledón y San Carlos.

d) En cuanto al incumplimiento de los contratos colectivos de trabajo, se recibieron 3 denuncias.

e) En las condiciones de higiene y de protección de la salud de las y los trabajadores que laboran en dependencias del Sector Público se recibieron 11 denuncias.

f) Sobre la no intervención de las autoridades del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en cuanto a conflictos laborales colectivos un total de 10, de las cuales 4 fueron tramitadas por la Dirección de Asuntos Laborales.

g) En el tema de violaciones al debido procedimiento administrativo un total de 4 denuncias atendidas por esta Dirección, de las 11 recibidas en total en el período.

h) De las denuncias recibidas relativas a violaciones al régimen de excepción de los funcionarios policiales se recibieron 11 expedientes.

Avances para regular los actos de hostigamiento laboral en Costa Rica.

Hace más de una década, la Defensoría ha dado especial seguimiento al hostigamiento laboral y ha constatado que a mayor precariedad en el trabajo y en el mercado laboral en general, se presenta un aumento sensible de personas que a diario deben sufrir las diversas manifestaciones del hostigamiento laboral, violentándose con éste los derechos humanos de las personas trabajadoras, al trabajo; a la dignidad; a la libertad; a la justicia; a la integridad personal y a la igual y no discriminación.

Es desde el año 2003, que esta Institución ha llamado la atención sobre la necesidad de contar con una legislación específica que, en primer término, visibilice la existencia de esta forma de violación de derechos en el ámbito laboral y a la vez establezca una regulación clara y expedita que garantice la investigación y sanción de estas conductas.

En tal sentido, corresponde a la Asamblea Legislativa la promulgación de una ley que regule el hostigamiento laboral, el acoso psicológico en el Sector Público y en las organizaciones laborales privadas, garantizando que el ambiente laboral, se encuentra libre de violencia. Existen tres iniciativas de proyectos de Ley, presentados a la corriente legislativa, pero todavía para la Defensoría, aún no existe claridad en la figura que se quiere regular.

“Durante el período 2011-2012 la Defensoría tramitó 106 denuncias por actos de hostigamiento laboral en el Sector Público y 60 de ellas fueron asignadas a la Dirección de Asuntos Laborales. En la actualidad, varias Instituciones del Estado, enfrentan este serio problema, pues el fenómeno de la violencia en el trabajo va creciendo, lo cual, resulta preocupante pues de estas acciones se derivan serias consecuencias en el ambiente laboral y graves secuelas para sus víctimas.”

Defensoría de los Habitantes, 2012

Las dependencias que mayormente han sido denunciadas ante la Defensoría son el Ministerio de Educación Pública, Ministerio de Gobernación y Seguridad Pública, Ministerio de Obras Públicas y Transportes, Ministerio de Justicia y Paz y en las Instituciones Descentralizadas la Caja Costarricense de Seguro Social y el ICE. En atención a este fenómeno ha surgido la necesidad de tener mayor conocimiento y capacitación sobre el tema y la forma de prevenir, sancionar e investigar las mismas. Es por ello que la Defensoría inicio una serie de Talleres con Ministerios, para contribuir a difundir las implicaciones que estas acciones producen y la necesidad de que las y los jefes puedan asumir una actitud beligerante en la atención las mismas.

El país no cuenta con una Ley, pero existe regulación normativa, con la aprobación de reglamentos como normas especiales en materia laboral, que surgen para prevenir, regular y sancionar estas acciones. Existen directrices dictadas por la Dirección General de Servicio Civil a los Ministerios, para que incorporen esta regulación dentro de sus Reglamentos Autónomos de Organización y Servicio. Es por ello, que la Defensoría se dio a la tarea este año de investigar el seguimiento de esta Directriz.

El resultado refiere a que algunos Ministerios, ya cuentan con un Capítulo para regular las acciones de hostigamiento laboral como el Ministerio de Justicia y Paz, en su Reglamento Autónomo de Servicios artículos 101 a 105, el Ministerio de la Presidencia en su Reglamento Autónomo de Organización y Servicio, artículos 108 al 111, el Ministerio de Agricultura y Ganadería en su Reglamento Autónomo de Servicio del Ministerio de Agricultura y Ganadería y sus Órganos Adscritos de Desconcentración Máxima y Mínima, artículos 70 al 73.

La CCSS también trabaja en la redacción de un reglamento que regule el tema, del seguimiento realizado se conoce que este borrador ya fue revisado por las Organizaciones Sindicales y se espera que pronto pueda ser conocido por la Junta Directiva para su aprobación y publicación.

Esta institución ha venido trabajando con la Oficina de Género del Ministerio de Gobernación y Seguridad Pública en la revisión de la propuesta hecha por su Dirección Jurídica de un Capítulo sobre el hostigamiento laboral y se espera que en pocos meses pueda corregirse la misma e introducirse como una adición de un nuevo Capítulo que venga a regular el acoso psicológico y moral en el trabajo, para ser introducido en el Reglamento Autónomo de Servicios del Ministerio de Seguridad Pública.

“En las Instituciones Autónomas, el ICE cuenta con un Reglamento contra el Acoso Moral u Hostigamiento Psicológico en el trabajo desde el año 2008, el cual, regula con amplitud esta figura y es un buen modelo a seguir.”

Defensoría de los Habitantes, 2012

Respecto a los entes descentralizados como las Municipalidades, también se han hecho recomendaciones puntuales por parte de la Defensoría para que las Corporaciones puedan emitir los reglamentos internos que regulen las acciones de violencia en el trabajo.

En las Universidades Públicas las denuncias han ido en aumento, en la UCR no se cuenta con esta reglamentación para investigar los casos denunciando.

Sobre los Proyectos de Ley contra el Hostigamiento Laboral, consultados a la Defensoría de los Habitantes por la Asamblea Legislativa.

Durante los últimos años, tres Proyectos de Ley han sido consultados a la Defensoría, para tratar de dictar una Ley que venga a prevenir, regular y sancionar el hostigamiento laboral en las relaciones de empleo público y privado. Hasta el momento, estas iniciativas sugeridas, encuentran serios problemas, pues no ha logrado claridad en los conceptos que encierra la figura del hostigamiento laboral. Tal y como se mencionó en el apartado de este informe de la Defensoría de la Mujer.

El Expediente Legislativo No.18.136, de “Ley para prevenir y sancionar el hostigamiento laboral en las relaciones de empleo público y privado”, ha sido analizado por la Defensoría, al respecto, se manifestó lo siguiente:

- La Defensoría celebra y respalda la formulación de iniciativas de ley para la aprobación de una que subsane el vacío jurídico, en aras de garantizar los derechos de las personas trabajadoras afectadas por el hostigamiento laboral. En ese sentido, los señalamientos al proyecto de ley consultado son hechos con el propósito de contar con una normativa eficaz y acorde a las características del problema de manera que pueda cumplir con sus objetivos.
- La ley que se apruebe debe distinguir y diferenciar el hostigamiento sexual del hostigamiento laboral ya que si bien es cierto que ambas son manifestaciones de violencia y son ambas también una forma de discriminación en los espacios laborales, cada uno tiene sus particularidades que ameritan una regulación específica y propia. No obstante, en el proyecto de ley consultado y analizado se evidencia una confusión en el legislador y legisladora que en diversos aspectos se limitó a emplear los principios o disposiciones de la Ley No. 7476 Ley contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia, incurriéndose

en disposiciones inadecuadas, las cuales fueron señaladas puntualmente a lo largo del articulado del proyecto.

- En materia de hostigamiento laboral, la ley que se apruebe debe considerar las secuelas que sufren las víctimas del hostigamiento laboral, como un riesgo laboral sujeto a una indemnización.
- La ley debe tener muy claramente definido y delimitado su ámbito de aplicación; los conceptos legales; el procedimiento; los requisitos de la denuncia; las medidas cautelares, las pruebas y las consecuencias que el y la legisladora considera indispensables y necesarias para una aplicación adecuada por parte de quienes están encargados de hacerla cumplir y de parte de las víctimas en sus reclamos legítimos de justicia y reparación de daños. La Defensoría hizo observaciones en esta dirección aportando elementos conceptuales al debate legislativo para mejorar el contenido esta iniciativa.
- Debe también hacer referencia al papel de las instituciones públicas. Se hizo mención particular del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, entidad que actualmente tiene regulado un procedimiento de investigación por denuncias de hostigamiento laboral, que se incluyó ante la ausencia de norma concreta. En relación con la intervención del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en supuestos casos de hostigamiento laboral, considera esta Defensoría, y así lo hizo saber a las y los legisladores, que es necesario reforzar la regulación destinada a garantizar la intervención en el sector privado, elevando a nivel legal los procedimientos ya existentes con miras a garantizar su cumplimiento y exigibilidad por parte de las y los patrones del sector privados.

Se sugiere a la Comisión Legislativa considerar las recomendaciones emitidas por la Defensoría de los Habitantes en el criterio técnico que sobre proyecto entregara a esta institución en abril del 2012.

En qué consiste el hostigamiento laboral en el lugar de trabajo? La autora Marie-France Hiroyen en su libro "El acoso moral, El maltrato psicológico en la vida cotidiana"¹ hace una descripción muy clara conceptualizando la figura del hostigamiento laboral.

1 "Por acoso en el lugar de trabajo hay que entender cualquier manifestación de una conducta abusiva y, especialmente, los comportamientos, palabras, actos, gestos y escritos que puedan atentar contra la personalidad, la dignidad o la integridad física o psíquica de un individuo, o que puedan poner en peligro su empleo o degradar el clima de trabajo..."...Esta guerra psicológica en el lugar de trabajo incluye dos fenómenos: -el abuso de poder, que los asalariados no siempre aceptan, y al que pueden desenmascarar con rapidez. -la manipulación perversa, que engaña con insidias y causa muchos más estragos. El acoso nace de forma anodina y se propaga insidiosamente. Al principio, las personas acosadas no quieren sentirse ofendidas y no se toman en serio las indirectas y las vejaciones. Luego, los ataques se multiplican. Durante un largo período y con regularidad, la víctima es acorralada, se la coloca en una posición de inferioridad y se la somete a maniobras hostiles y degradantes... En un grupo, es normal que tengan lugar conflictos. Una advertencia hiriente en un momento de exasperación o de mal humor no significativa; y lo es todavía menos si se presentan excusas a continuación. Lo que constituye el fenómeno destructor es la repetición de las vejaciones y las humillaciones en las que no se produce ningún esfuerzo de matización. Cuando el acoso aparece, es como si arrancara una máquina que puede machacarlo todo. Se trata de un fenómeno terrorífico porque es inhumano. No conoce los estados de ánimo ni la piedad. Los compañeros de trabajo, por bajeza, por egoísmo o por miedo, prefieren mantenerse al margen. Cuando una interacción asimétrica y destructiva de este tipo arranca entre dos personas, lo único que hace es amplificarse progresivamente, a menos que una persona exterior intervenga enérgicamente. Efectivamente, en un momento de crisis, tenemos una tendencia a aventurar el registro en el que nos encontramos; una empresa rígida se vuelve más rígida, un empleado depresivo se vuelve más depresivo, otro empleado agresivo se vuelve más agresivo, etc. Acentuamos lo que somos. Una situación de crisis puede sin duda estimular a un individuo y conducirlo a dar lo mejor de sí mismo para encontrar soluciones, pero una situación de violencia perversa tiende a anestesiar a la víctima, que, a partir de este momento, sólo muestra lo pero

En el hostigamiento laboral, las manifestaciones de violencia tardan en ser percibidas por las víctimas, pues refieren a una reiteración de acciones de forma sistemática y recurrente, durante un tiempo prolongado sobre la persona trabajadora, mediante comportamientos, palabras o actitudes, con el fin de degradar sus condiciones de trabajo, destruir sus redes de comunicación, dañar su reputación, perturbar el ejercicio de sus labores, causar su desmotivación laboral e inducir a su renuncia. Para que se configure el hostigamiento laboral estas conductas deben de manifestarse sobre la víctima por un período de tiempo prolongado.

Las personas pensionadas del Magisterio Nacional que gozan de menores ingresos requieren de una reforma a ésta Ley, para que se valore aumentar el monto de la exoneración establecida en el Artículo 70 de la Ley No. 7531.

La Defensoría envió a la Comisión con Potestad Legislativa, Plena Tercera de la Asamblea Legislativa el análisis del Proyecto Ley, “Reforma del artículo 70 y derogatoria del artículo 116, ambos de la Ley No. 7531, Reforma Integral del Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional.”, Expediente Legislativo No. 17.402.

La posición Institucional, surge después de haberse conocido una petición puntual presentada por la ANDE, mediante el Oficio PRE-459-08-11 suscrito por el Lic. Alexander Ovares Rodríguez, Presidente de esa Organización y de las denuncias de varios pensionados que han manifestado en el último año a la Defensoría de los Habitantes, que la aplicación del artículo 70 está generando serias injusticias, especialmente en aquellas personas pensionados de todas las Leyes del Magisterio Nacional que reciben montos bajos de pensión –menores a los \$500.000 mensuales-.

El Proyecto busca elevar el monto de la exoneración a tres veces la base cotizable del salario más bajo que se paga en la Administración Pública. Con esta reforma se vendría a beneficiar a un grupo grande de pensionados del Magisterio Nacional. Se indica que actualmente, el grupo de personas pensionadas mas afectadas llega a unos 10.494 personas que devengan pensiones con montos menores a los dos salarios mínimos. Las afectaciones incluso han llegado a extremos mayores, pues cada vez que se aplica un aumento por costo de vida –cada seis meses- si el monto aplicado sobrepasa en un colón el límite establecido en los supuestos del artículo 70 se debe pagar de acuerdo a los porcentajes del siguiente apartado. Esto sin lugar a dudas, viene a desmejorar los beneficios que le corresponden a las y los pensio-

de sí misma. Se trata de un fenómeno circular. De nada sirve buscar quién ha originado el conflicto. Se llega a olvidar incluso su razón de ser, una serie de comportamientos deliberados del agresor está destinada a desencadenar la ansiedad de la víctima, lo que provoca en ella una actitud defensiva, que, a su vez genera nuevas agresiones. Tras un determinado tiempo de evolución del conflicto, se producen fenómenos de fobia recíproca; la visión de la persona odiada provoca una rabia fría en el agresor; la visión del perseguido desencadena el miedo de la víctima. Se trata de reflejos condicionados, uno agresivo y el otro defensivo. El miedo conduce a la víctima a comportarse patológicamente, algo que el agresor utilizará más adelante como una coartada para justificar retroactivamente su agresión. La mayoría de las veces la víctima reacciona de un modo vehemente y confuso. Cualquier cosa que emprenda o que haga se vuelve contra ella gracias a la mediación de sus perseguidores. El objetivo de la maniobra de estos últimos consiste en desconcertarla, en confundirla completamente y en conducirla al error..”

nados y causa serias afectaciones en la estabilidad económica de éste grupo de personas que trabajó durante 30 años para gozar de los beneficios de su pensión y que hoy día se encuentran amenazados por la carga impositiva.

Comparte la institución que esta población pensionada que supera los 65 años de edad –personas adultas mayores- tienen necesidades especiales y que devengando pensiones bajas entre 206.563.34 y 413.126.69 colones, actualmente se están siendo perjudicadas con la aplicación del artículo 70, pues además de tener un ingreso reducido deben de contribuir en forma solidaria para sostener el Régimen de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional. El hecho de que la y el legislador hayan establecido una cotización para después de pensionarse –es algo inusual- pues comparativamente con otros Regímenes de Pensiones existentes en el país, las personas que se pensionan no cotizan y una vez que alcanzan su derecho de pensión gozan de los beneficios obtenidos de la misma.

Esta institución reconoce que este grupo de personas pensionadas, se está cometiendo una injusticia, por lo que se hace necesario buscar una solución pronta, para que se pueda obtener la aprobación de una Ley que exonere por completo a los sectores más afectados, de cualquier pago o contribución solidaria al Fondo de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, esta iniciativa busca exonerar a aquellas personas que menos tienen y que requieren de mayores ingresos para su subsistencia como personas adultas mayores con necesidades especiales.

Este Proyecto de Ley fue presentado a la corriente legislativa el 3 de junio del 2009, y no es sino, hasta el 5 de octubre del 2011 que la Comisión Plena III aprueba el mismo en primer debate. Antes de esa aprobación, se presenta una moción de avocación por parte de un grupo de Diputados u Diputadas ante el Plenario Legislativo. Posteriormente, se presentó una Consulta Facultativa de Constitucionalidad ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. El 2 de noviembre del 2011, la Sala resuelve la misma, mediante el dictado del Voto No. 2010-016402 de las 9:35 horas, declarando que el Proyecto Expediente Legislativo 17.402 es inconstitucional en cuanto al procedimiento seguido, por ser contrario a las disposiciones contenidas en el artículo 124 de la Constitución Política y 175 inciso 2) del Reglamento de la Asamblea Legislativa.

En el mes de noviembre 2011, la Comisión Especial de Consultas de Constitucionalidad de la Asamblea Legislativa, analiza el Voto de la Sala y resuelve enviar nuevamente el Proyecto a la Comisión con Potestad Plena Tercera, para que se retrotraiga a primer debate hasta tanto el Plenario Legislativo conozca la moción de avocación presentada.

Corresponde al Plenario Legislativo resolver la moción de avocación. La Defensoría aprovecha esta oportunidad para hacer un llamado a las y los señores Diputados para que esta iniciativa de ley no se pierda, pues existe una clara realidad de afectación para un grupo muy grande de personas pensionadas adultas mayores con bajos ingresos, a quienes se les está sometiendo a condiciones difíciles de subsistencia, por la carga impositiva establecida en el actual artículo 70 de la Ley No. 7531.

Se hace necesario, un trámite expedito por parte del Congreso de la República, para que se atienda esta realidad, que el proyecto pueda regresar a la Comisión que lo tramita, y se regrese al espíritu inicial contenido en la primera publicación del Proyecto, Expediente 17.402, con el único objetivo de que pueda beneficiar a éste grupo de pensionados y pensionadas que su ubican en el rango menor a los tres salarios mínimos de un trabajador de la Administración Pública y que pueda hacerse la reforma contemplada.

Ministerio de Educación Pública y la violación de los derechos laborales de las personas trabajadoras.

La Defensoría ha recibido un número considerable de denuncias de docentes que laboran para el MEP ubicados en diferentes lugares del territorio nacional, quienes han alegado que se les están violentando sus derechos laborales por el atraso en el pago de salarios, anualidades, reconocimiento de los puntos de carrera profesional y el pago de las prestaciones laborales.

Atrasos en el pago de salarios², esta situación se presenta en forma reiterada, con el personal docentes nombrado interinamente, para cubrir puestos de trabajo por permisos de sus titulares, licencias o incapacidades por enfermedad. El Departamento de Recursos Humanos está atento a cubrir las plazas que se encuentren temporalmente libres para no desatender la prestación de los servicios educativos, sin embargo hay debilidades en el sistema de los controles, para dar seguimiento en línea a estos nombramientos. En igual sentido, no se han girado las directrices oportunas a las Direcciones Regionales para que extremen los controles a la hora de remitir las boletas de incapacidades de docentes para acreditar la necesidad de una sustitución y así el Departamento de Recursos Humanos pueda realizar las acciones de personal de quienes sustituyen.

Esta falta de diligencia hace que se nombre a docentes y que una vez desempeñadas las funciones no se les hace el pago correspondiente de su salario. Esta situación ocasiona molestias y abre un calvario para el personal, que tiene que presentar reclamos administrativos como sucedió en el caso de una educadora³ que labora para el Colegio Experimental Bilingüe de Grecia nombrada en propiedad como Bibliotecóloga que se incorporó a trabajar, sin embargo no recibió salario del 21 de febrero al 30 de junio del 2011, por intervención de la Defensoría se logró el pago para la segunda quincena de julio del 2011.

Otro ejemplo, lo constituye la denuncia recibida de un trabajador especializado⁴ nombrado en la Dirección Regional de Enseñanza del MEP en Puntarenas en sustitución de otro funcionario que gozaba de una incapacidad, quien fue nombrado en forma interina del 28 de octubre al 19 de noviembre del 2010, siendo que realizó las funciones y no se le canceló su salario. Luego de la intervención de la Defensoría se demostró que la formalización de éste nombramiento se hizo hasta el día 26 de

2 Véase el Expediente No. 76597-2011-SI.

3 Véase el Expediente No. 81527-2011-SI

4 Véase Expediente No. 76597-2011-SI.

mayo del 2011 en que fueron tramitados los documentos, -previa la documentación y los informes requeridos por la Institución, siendo que el trabajador pudo obtener el pago de su salario hasta el mes de junio del 2011.

Sobre este tema, se ha iniciado la investigación para determinar cuántas personas se encuentran a la espera del pago de salarios de períodos anteriores, para tener un mayor conocimiento del problema y determinar el número real de personas afectadas, pues se tienen indicios que algunos docentes interinos cansados de esperar el pago, abandonan sus reclamos para ir a trabajar a otros puestos de trabajo. Lo anterior, se constituye en una violación clara al derecho al salario contemplado en el artículo 57 que establece que todo trabajador tendrá derecho a un salario mínimo, de fijación periódica, por jornada normal, que le procure bienestar y existencia digna.

Atrasos en el MEP en el pago de anualidades.- En el tema de reconocimiento de anualidades, el problema también es serio, pues muchas personas que laboran en el MEP han interpuesto denuncias ante la Defensoría, indicando que les deben el pago de sus anualidades⁵ incumpléndose así las disposiciones contenidas en la Ley 2166, Ley de Salarios de la Administración Pública su artículo 5 que establece que de conformidad con la escala de sueldos aprobada, para cada categoría se tendrá aumentos o pasos, de acuerdo con los montos señalados en el artículo 4 de la misma ley. En igual sentido, existen otras disposiciones que también regulan el tema, como la Ley No. 6995 del 22 de julio de 1985 que establece el reconocimiento de los aumentos anuales a las y los funcionarios públicos que han sido nombrados en forma interina así los y las nombrados en propiedad.

La Ley de Salarios es clara que éste reconocimiento se hará a las y los servidores que hayan sido calificados y obtenido por lo menos una **calificación de bueno**, siendo que el MEP y todas las dependencias estatales, están obligadas por estas disposiciones a la realización de la calificación anual a cada uno de sus trabajadores y trabajadoras, y a otorgarles a cada categoría los aumentos o pasos, mediante el reconocimiento debido de las anualidades. En igual sentido, el derecho a las anualidades, encuentra respaldo en el artículo 161 del Estatuto de Servicio Civil que autoriza el pago a aquellos servidores que hayan obtenido una calificación de excelente, muy bueno, o bueno.

Sin embargo, los atrasos en estos reconocimientos son muchos y los aumentos no reconocidos a estos trabajadores, acumulando grandes sumas que el MEP tiene que presupuestar, como se observa en la Resolución DCP-No. 145-20126 dictada a las once horas veintiún minutos del día dieciséis de enero del 2011 donde se estimó la suma de ₡16.150.966.82 (Dieciséis Millones Ciento Cincuenta Mil Novecientos Sesenta y Seis Colones con 82/100), para el reconocimiento de anualidades de los períodos comprendidos del 1 de marzo de 1996 al 31 de diciembre del 2010, incluidos en forma proporcional el salario escolar y el aguinaldo reconocimiento que se hizo a 27 funcionarios y funcionarias del Ministerio.

5 Véase Expedientes No. 74439-2011-SI,

6 Idem.

Atraso en el pago de prestaciones laborales. Otro de los problemas reiteradamente denunciados a la Defensoría, es el no pago de las prestaciones laborales a las personas que se acogen a su derecho de pensión o que son despedidas con responsabilidad patronal por finalización de nombramientos interinos o supresión de la plaza a consecuencia de una disminución en la matrícula. Como el caso de un educador⁷ que labora para la Escuela Mora y Cañas de Puntarenas, que a raíz de una disminución en la matrícula fue cesado a partir del 01 de agosto del 2010 por las autoridades del MEP.

En razón de ello, se le notificó que se procedería a pagarle una indemnización al amparo del artículo 113 de la Ley de Carrera Docente y su relación con el inciso f del artículo 37 del Estatuto de Servicio Civil, así como también las respectivas prestaciones legales. Sin embargo, a pesar de haber dejado el cargo desde el mes de agosto 2010, no fue sino hasta el 11 de mayo del 2011 que se dictó la resolución DCP No.1695-2011, para reconocerle un monto de ₡6.354.111.84 colones por concepto de indemnización por supresión de la plaza que ocupaba, dinero que ya le fue debidamente depositado al interesado, además de dictarse la Resolución No. DCP-0502-2011 por el pago de prestaciones legales, preaviso y vacaciones por un monto de ₡3.691.119.40 céntimos, en la cual el habitante interpuso un recurso de reposición desde el día 20 de setiembre del 2011, el cual a la fecha se encuentra en trámite de resolución.

Por todas estas actuaciones irregulares en que incurre el Ministerio⁸, en diferentes informes, esta Defensoría le ha sugerido que estudie los procesos internos que se siguen en el trámite de pago de salarios, anualidades y prestaciones laborales, con la finalidad de ordenar el trámite y que el MEP pueda contar con mejores sistemas de cómputo y así tener claridad sobre los pagos que debe de realizar de manera oportuna, todo ello con la finalidad de disminuir estos plazos exagerados y honrar los pagos que mantiene con sus funcionarios y funcionarias; sin embargo, a la fecha la solución a este problema no ha avanzado y no se visualiza por ahora, esfuerzos para tratar de atender un problema tan viejo en el Ministerio de Educación que causa muchas molestias al personal docente.

“En otros casos, el trámite de pago de prestaciones laborales (Véase expediente Número 73924-2011-SI.), en el MEP dura de uno a dos años para que las interesadas puedan retirar los dineros correspondientes a sus prestaciones y por ello, la Defensoría considera que el plazo es desproporcionado. La misma Sala Constitucional ha indicado que un plazo razonable para el pago de estos derechos -es de dos meses- después del último día en que el trabajador o la trabajadora desempeñó sus funciones.”

Defensoría de los Habitantes, 2012

Violación de derechos laborales a las y los trabajadores bananeros, inmigrantes en fincas ubicadas en Sixaola, Cantón de Talamanca- Limón.

Descripción del caso Compañía Bananera Talamanca.

La Defensoría de los Habitantes atendió la problemática vivida por un grupo de 105 trabajadores en su mayoría indígenas, panameños y nicaragüenses que tenían más

7 Véase Expediente No. 75237-2011-SI

8 Véase también expedientes Números 75927-2011-SI, 88065-2011-SI.

de 15 años de laborar para la Empresa Compañía Bananera Talamanca,⁹ quienes denunciaron que se encontraban en una situación de incertidumbre en cuanto a su situación laboral, pues el patrono tenía más de seis meses de no hacer cancelación de sus salarios. La situación se agudizó, pues la empresa dejó de funcionar, sin que se les hubiese entregado una carta de despido, ni el pago de las últimas quincenas de salario y mucho menos sus prestaciones laborales.

La intervención institucional fue urgente, ya que las familias habitaban viviendas en estado de abandono y hacinamiento, sin servicio de agua potable, por lo que estaban tomando el líquido de pozos contaminados por la aplicación de agroquímicos. El abandono de la actividad bananera ocasionó obstrucción de los canales a falta de limpieza, además de que los cuadrantes de éste asentamiento se encuentran en una zona de alto riesgo de inundación por desbordamiento del río Sixaola.

Los niños y niñas del asentamiento se encontraban enfermas y muchos requerían atención médica, algunos de los trabajadores habían sido hospitalizados y en general ninguno contaba con seguro social.

De las averiguaciones hechas por la Defensoría, se obtuvo que el cierre de la actividad, se dio cuando se ejecutó una operación de crédito que mantenía esta Compañía, siendo que el mismo estaba garantizado por un Fideicomiso y al darse el incumplimiento de la operación crediticia se dio la ejecución propia del contrato, mediante una subasta que dio como resultado la adjudicación de la finca a nombre del Banco Nacional de Costa Rica, Sucursal en Limón.

Se coordinó con todas las Instituciones responsables de atender esta problemática, así se pudo determinar las anomalías en el pago de los derechos laborales, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social con su Oficina en Talamanca, pudo constatar el no pago de salarios, liquidaciones, el problema del desempleo, las viviendas en malas condiciones entre otras anomalías.

Sobre los problemas de salud que aquejan a los pobladores de las Fincas Talamanca y Finca Zavala. Indicaron las autoridades del Ministerio de Salud que las mismas se presentaban desde antes de que la Compañía se declarara en quiebra, y se daban como consecuencia de una migración irregular de indígenas guaimíes con distintos problemas de salud, los cuales fueron atendidos por el personal de Ebais de Daytona y el Área de Salud de Talamanca.

Otras de las acciones llevadas a cabo por el Ministerio, refieren a la realización de campañas de recolección de desechos y aguas estacadas para evitar brotes de dengue y malaria, además de la realización de una campaña Panamericana de Vacunación. Personeros del Ebais trabajaron en el tratamiento y mantenimiento del agua de los pozos, cloraron el agua y recordaron a las y los habitantes del asentamiento, hervir el agua que consumen; además de la realización de un control especial de los niños y de las mujeres embarazadas, logrando una desparasitación de las familias mediante el suministro de albendazol y metronidazol. La campaña

⁹ Véase expediente Número 55865-2010-SI.

también abarcó la atención de los niños en especial aquellos que se encontraban en riesgo de desnutrición.

La Defensoría realizó otras gestiones para indagar la posibilidad de obtener el pago de los derechos laborales, siendo que se procedió entonces, a acompañar a los trabajadores para interponer las demandas ordinarias laborales ante el Juzgado de Trabajo de Mayor Cuantía del Primer Circuito Judicial de la Zona Atlántica de Limón y el Juzgado Contravencional de Bribri para evitar la prescripción de la acción judicial para el reclamo de los extremos laborales adeudados.

A falta de un lugar donde notificar al expatrono de la Compañía Bananera Talamanca, los expedientes se encuentran paralizados en los Juzgados Laborales de Limón y Talamanca, y algunos de estas denuncias ya han sido archivadas, pues los trabajadores cansados han hecho abandono de sus pretensiones, sin que se haya hecho justicia a éste grupo de trabajadores en el pago de sus derechos laborales y el futuro es incierto, respecto de la recuperación de los dineros compensatorios por el esfuerzo y el trabajo desempeñado durante muchos años en estas fincas bananeras.

Huelga en Fincas Sixaola 1, 2 y 3. Corporación de Desarrollo Agrícola del Monte S.A, División Bandeco. En el mes de noviembre 2011 en el Sector de Sixaola se inició una huelga de un grupo de 550 trabajadores en las fincas de la Corporación de Desarrollo Agrícola del Monte S.A., División Bandeco, al manifestar la existencia de una serie de irregularidades presentadas con su patrono. Las principales demandas apuntadas fueron que el arreglo directo suscrito entre trabajadores y la Empresa se venció el 25 de abril del 2011, siendo que a partir de esa fecha le habían solicitado al representante laboral a través del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social que se sentara a negociar el nuevo arreglo conciliatorio. Sin embargo, en tres oportunidades el Ministerio citó al patrono y éste no compareció.

Aunado a lo anterior, manifiestan las y los trabajadores que las tarifas negociadas para cada una de las tareas que desempeñan, no están siendo pagadas de acuerdo a los precios pactados, en el arreglo directo y el Acta Adicional firmado por el Comité Permanente de Trabajadores y la Empresa, en fecha 25 de abril del 2008, con vigencia hasta el mes de abril del 2011. En cuanto a la atención médica que requieren alegan que no se les extienden las incapacidades por parte de la CCSS ni del INS.

En su denuncia también indican que han procedido a la constitución de un Sindicato denominado SITEPP, Sindicato de Trabajadores de la Empresa Pública y Privada y que a partir de la constitución del mismo, el patrono no quiere reconocerlo, como tampoco ha querido otorgarles una Oficina y el permiso necesario para que un miembro del Comité una vez por semana pueda ejercer labor sindical, además de que la empresa no quiere permitir la negociación de una Convención Colectiva como instrumento normativo superior válido fundamentado en el Convenio 169 de la OIT.

La huelga inició el 10 de noviembre del 2011, durante el desarrollo de la misma, las y los trabajadores también denunciaron ante la Defensoría que la Empresa había suscrito un Convenio con el Banco de Costa Rica, para que a los trabajadores se les abriera una cuenta individual y que con una tarjeta ellos pudieran acceder a estos

cajeros y sacar su dinero producto del pago de su trabajo. Sin embargo, alegan que durante la huelga las cuentas de ahorros fueron cerradas, mencionan como una medida de presión de la Empresa y esto generó que no pudieron disponer de sus dineros para solventar la manutención alimentaria de sus familias, por lo que durante este tiempo pasaron hambre y serias necesidades y quedaron al amparo de la buena voluntad de algunas Organizaciones Sindicales de Costa Rica, que les ayudaron a conseguir lo básico para alimentar a sus hijos.

Otro de los problemas que señalan refiere a la suspensión de clases para sus hijas e hijos, pues indican que la Escuela se encuentra dentro de las Fincas de Sixaola, por lo que durante este tiempo no se impartió clases a un grupo de 300 niños y niñas, hijos de los trabajadores, siendo que incluso el comedor que facilita la Empresa fue cerrado por lo que la situación se hizo caótica en contra de las y los huelguistas y sus familias. Incluso indican que los servicios de autobuses fueron suspendidos.

En igual sentido, plantearon un problema serio que tienen con el trámite de sus permisos laborales, pues indican que la mayoría de estos trabajadores bananeros son Guaymies de la frontera Sixaola-Panamá y que el Gobierno de su país, les extendió salvoconductos, algunos ya estaban vencidos y que deseaban solicitar a la Defensoría que interceda para normalizar su situación migratoria, por lo que indican que por no contar con medios económicos no pueden trasladarse a la Oficina Regional de la Dirección General de Migración pues también tienen temor de ser detenidos y deportados por la policía.

De las acciones llevadas a cabo por la Defensoría de los Habitantes en defensa de los derechos laborales de estos trabajadores. Producto de la intervención de la Defensora se logró comunicarse con el Vice Ministro de Trabajo en ese momento en funciones como Ministro, a quien se le solicitó la intervención con personeros de la Empresa Corporación de Desarrollo del Monte S.A., para llegar a un arreglo y solución de esta huelga.

La Directora de Asuntos Laborales realizó en forma urgente, una gira a Sixaola en compañía del Jefe de Prensa de la Defensoría el día 29 de noviembre del 2011 para recabar toda la información necesaria sobre el conflicto y recoger otras denuncias presentadas por los trabajadores migrantes bananeros. Con fecha 30 de noviembre del 2011 se logra que la Dirección de Asuntos Laborales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social suscribiera con los trabajadores, el Gerente General de la Empresa y los representantes Sindicales un acuerdo para levantar la huelga y que los trabajadores se reintegraran a las labores habituales.

En igual sentido, se acordó el reconocimiento del Sindicato de Trabajadores de la Empresa Privada y Pública (SITEPP) como la organización representativa de los intereses de las y los trabajadores y la anuencia a negociar con el Sindicato, una nueva Convención Colectiva de Trabajo. De las investigaciones hechas se pudo constar que de las denuncias hechas en el año 2009 y 2010, el Ministerio hizo las prevenciones respectivas a la Empresa, en algunas cosas la Compañía acató las recomendaciones

en otros temas, años después en forma reiterada las y los trabajadores vuelven a denunciar.

Sin embargo, de la visita efectuada por la Defensoría en el mes de noviembre 2011 se recogieron nuevas quejas las cuales no han sido investigadas, por lo que la Defensoría giró una recomendación puntual al Ministerio de Trabajo, para que se investigue la forma en que se están otorgando las vacaciones y el pago adelantado que hace la empresa de este derecho, siendo que con posterioridad se rebajan estos montos de las coletillas salariales, así como otras anomalías que fueron externadas por los propios trabajadores. El caso consta de un primer informe con recomendaciones, sin embargo por la importancia, Defensoría mantendrá en la etapa de seguimiento para monitorear lo actuado por el MTSS y el acatamiento y corrección de las anomalías por parte de la Empresa.

En cuanto a la denuncia recibida de las personas trabajadoras, se cuenta con información de la CCSS, Área de Salud de Talamanca que durante el año 2010 se otorgaron 4363 días de incapacidades y consultas médicas 4.363 y en el año 2011, se otorgaron 2461 días de incapacidades para un total de 2461 consultas médicas. A este asunto al igual que la investigación de quejas nuevas se le dará seguimiento.

La Defensoría ha recomendado a la Dirección General de Migración y Extranjería en el caso de las Fincas ubicadas en Sixaola 1,2 y 3, el levantado de un censo de los trabajadores que laboran para la Empresa Corporación de Desarrollo Agrícola del Monte S.A., División Bandeco, pues de la información dada por Migración se tiene que solamente 156 trabajadores de la etnia Ngobe-buglé han renovado su permanencia ante la Delegación Regional de Limón en el año 2011. Sin embargo, en estas fincas y en la zona hay alrededor de 700 trabajadores entre inmigrantes, nicaragüenses y panameños y un grupo de costarricenses, por lo que un gran número de personas trabajadoras, no cuentan con documentos de identificación, lo que propicia irregularidades laborales en contra de este grupo de población.

Por ello, la Defensoría ha solicita a Migración, acreditar la identificación de estas personas, además de instar a las autoridades panameñas de contribuir a agilizar las acciones bilaterales entre ambos países para dar cumplimiento de los acuerdos a los que ha llegado en la reunión binacional de octubre del 2011.

En igual sentido se ha girado otra recomendación a la DGME para aligerar el trámite de las observaciones al MEIC al reglamento de extranjería, con la finalidad de que el mismo pueda aprobarse y publicarse y así poner a derecho la ejecución del proyecto de regulación de la población indígena que ingresa al país como trabajadores temporales y tras fronterizos.

Otra de las recomendaciones fue girada al MTSS, en el sentido de que si bien es cierto finalizada la huelga se reconoció el sindicato, esta no es la primer vez que la empresa ha sido denunciada, en el pasado se han denunciado irregularidades por problemas en las jornadas laborales e irrespeto a salarios pactados, además de falta de equipamiento para los y las trabajadoras.

La Defensoría acreditó nuevas quejas que deben ser investigadas por el MTSS para actuar de acuerdo con las disposiciones legales vigentes. La Defensoría dará seguimiento a lo aquí recomendado y adicionará los nuevos hechos en el dictado de un segundo de estas denuncias

De los mecanismos con que cuenta el país, para la defensa de los derechos de los trabajadores inmigrantes.

La Defensoría desde hace tres años inició un trabajo conjunto con la Agencia USAID del Pueblo de los Estados Unidos de América, la Fundación PACT, y otras Procuradurías de Derechos Humanos de Guatemala y Honduras para desarrollar un Proyecto denominado Programa de USAID para el Acceso ciudadano a la justicia laboral. Uno de los objetivos de éste programa consistió en acrecentar el conocimiento del personal de las instituciones de Derechos

Humanos Nacionales y las organizaciones que promueven el acceso a la justicia laboral en los países signatarios del CAFTA-DR, así como de grupos discriminados, respecto de los derechos laborales, de las diferentes formas de discriminación laboral y de estrategias para superar los obstáculos a la justicia laboral.

Por lo anterior, PACT, conjuntamente con las oficinas de Ombudsman de Guatemala, El Salvador, Honduras y Costa Rica, ha elaborado cinco módulos autoformativos¹⁰ con énfasis en el combate a la discriminación laboral de grupos históricamente discriminados –donde los obstáculos en el acceso a la justicia laboral se acentúan-, los cuales están dirigidos al personal técnico de sus oficinas para que sirvan de multiplicadores en su quehacer institucional.

“Las oficinas nacionales de Ombudsman, en cumplimiento de sus responsabilidades de velar porque el Estado cumpla con su papel de garantizar derechos mediante el control de la legalidad y de la fiscalización de la gestión de las instituciones públicas, pueden contribuir a lograr un mayor acceso a la justicia laboral de grupos en condición de vulnerabilidad y, por medio de ello, favorecer mayores niveles de cohesión social, haciendo accesible la justicia como pilar básico de la vida democrática.”

Defensoría de los Habitantes, 2012

Es por ello que considera la Defensoría de importancia exponer algunos de los conceptos tratados en el compendio publicado relativo a los derechos laborales de los trabajadores y trabajadoras migratorios donde se indica: ¹¹: El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) dispone en su artículo 26: Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.”

...el derecho a la igualdad se protege mediante la prohibición de la discriminación, que es la violación de derechos humanos que tiene mayor incidencia en perjuicio de las trabajadoras y trabajadores migratorios.”

10 Rodríguez Rescia, Víctor. 1963.-Agüero Guier Esteban. Derechos laborales y acceso a la justicia laboral. Módulo I/Salvador, El Salv: PACT, 2011. .

11 Elizondo Breedy, Gonzalo, 1956.- Derechos Laborales y acceso a la justicia laboral de las personas migrantes. módulo IV. 1ª ed. San Salvador, El Salv. PACT, 2011.

Algunos de los derechos laborales vulnerados a las y los trabajadores inmigrantes, que han sido citados en el Compendio, se dice que repercuten directamente sobre el derecho humano al trabajo cuya mayor afectación consiste en que a las personas migrantes no les es reconocida su personalidad jurídica y muchas veces carecen de identificación y de verdadera existencia jurídica en los países de tránsito o de destino, con lo que resultan “invisibles” para los mecanismos de protección cuando sus derechos son violentados. Este derecho impone a las autoridades nacionales a quienes les compete este asunto, una obligación de establecer mecanismos ágiles y razonables que permitan acreditar la permanencia de cualquiera de estos trabajadores migrantes en el territorio nacional.

••••• • Dirección de • Sedes Regionales

Ámbito de competencia

La Dirección de Sedes Regionales constituye un órgano especial mediante el cual el o la Defensora de los Habitantes delega la realización de actividades necesarias para el cumplimiento de sus atribuciones en las distintas regiones del país.

Entre sus responsabilidades sobresalen dos competencias sustanciales: la promoción y divulgación de Derechos Humanos por una parte, y la recepción y trámite de denuncias formuladas por las y los habitantes mediante la realización de gestiones sumarias e informales ante las instituciones con presencia local, o en su defecto la remisión de los respectivos expedientes a las direcciones especializadas de la institución, ubicadas en Sede Central.



• “Como parte del trámite que se brindan a las solicitudes de intervención, las Sedes Regionales también emprenden procesos de mediación social entre comunidades e instituciones públicas involucradas en la atención de demandas colectivas, cuya complejidad y características aconsejan impulsar acciones interinstitucionales e intersectoriales conjuntas.”

Defensoría de los Habitantes, 2012



Como bien se ha desarrollado en la primera parte de este capítulo, la institución ha venido desarrollando distintas metodologías de intervención, en el proceso de defensa, cuya aplicación dependerá de un conjunto de variables y situaciones de coyunturales.

• Uno de los valores agregados más importantes de las oficinas regionales de la Defensoría, tiene que ver con la posibilidad institucional de aproximar sus servicios a las poblaciones más deprimidas del país, pues de acuerdo con las continuas mediciones sobre desarrollo humano, siguen concentrándose en vastas regiones fuera del Valle Central, área geográfica que continúan concentrando las

mayores oportunidades de desarrollo.

Con el propósito de ilustrar el trabajo desarrollado durante el último año, a continuación se presentan algunos de casos más emblemáticos que documentan el trabajo

de las oficinas regionales en la defensa de derechos en algunas de las localidades más deprimidas del país.

Proceso de Mediación Social en la Isla Caballo, Puntarenas

Con el liderazgo de la Sede Regional Pacífico Central ubicada en Puntarenas, a inicios de 2011 la institución emprendió una estrategia de mediación entre la comunidad de Isla Caballo e instituciones públicas, con el fin de avanzar en la atención de las múltiples necesidades que afronta la población. Con este fin, y en el marco de las diferentes iniciativas institucionales, se conformó una comisión interinstitucional que desde entonces visita periódicamente la Isla para reunirse con las y los vecinos.

En este proceso, a partir de la visita de la Defensora a la Isla en abril de 2011 y con la colaboración de la Universidad Nacional, se articuló un diagnóstico que fue compartido con otras instituciones y que reflejaba serias limitaciones en la calidad y oportunidad de los servicios públicos donde se evidencian problemas en los servicios de salud, tanto en el Ebais local como en el Hospital de Puntarenas, inadecuada disposición de desechos sólidos, problemas en la infraestructura y equipamiento de las dos escuelas existentes, limitaciones financieras y de transporte para las y los estudiantes que cursan secundaria en Jicaral, inexistencia de opciones laborales y formación para el trabajo dirigida a las mujeres, baja alfabetización, serios problemas de violencia doméstica, insuficiente presencia policial, inexistencia de energía eléctrica y deterioro de paneles solares. Estos son entre otros los desafíos que afectan el desarrollo humano de las personas de la isla.

Ante este panorama y gracias al trabajo en equipo, coordinación y la unificación de esfuerzos de varias instituciones públicas, se inició el proceso de mediación de la institución para lograr el compromiso interinstitucional en la atención de las necesidades expuestas por las y los habitantes de Isla Caballo. La comisión interinstitucional está conformada, por la Universidad Nacional, Municipalidad de Puntarenas, DINADECO, IMAS, INAMU y Defensoría de los Habitantes a través de su Sede Regional Pacífico Central. Todas estas instituciones han jugado un importante papel en la identificación de soluciones junto con la Asociación de Desarrollo Integral de la Isla Caballo (ADI). Adicionalmente, han tomado parte activa entidades como la Fuerza Pública de Puntarenas, el ICE, el Hospital Monseñor Sanabria y el Servicio Nacional de Guardacostas.

Como parte del trabajo realizado durante todo el año 2011, la Defensora de los Habitantes realizó en la Isla un ejercicio de rendición de cuentas en el que se refirió a los siguientes resultados obtenidos en el marco de ese proceso de mediación social y que se reseñan seguidamente:

Salud. La Sede Regional de la Defensoría en Puntarenas gestionó ante el Director del Hospital Monseñor Sanabria un cambio en el horario de atención de las y los isleños, con el fin de que sus citas se programen para horas de la mañana y puedan así evitar las consecuencias y peligros de las mareas y vientos en las tardes, como ocurría hasta ese momento. Como resultado, en setiembre de 2011 el Jefe de Consulta

Externa solicita al Jefe de Registros Médicos programar las citas de habitantes de las Islas Caballo y Venado en horas de la mañana, información que fue suministrada a las y los habitantes a través de la Asociación de Desarrollo y de las diferentes instituciones que conforman la comisión.

Además, tras la demanda que las personas isleñas le plantearon a la Defensora, se gestionó y acordó que el Hospital de Puntarenas realice una "Feria de la Salud", la cual se llevó a cabo el día 16 de noviembre de 2011, con la atención de especialistas en Ginecología, Cirugía, Pediatría, entre otros. Se realizaron 96 consultas entre las diferentes especialidades, y para 2012 se coordinará con el Hospital Monseñor Sanabria para replicar esta feria en ese año.

Asimismo la sede Pacífico Central de la Defensoría informó ante el Área de Salud de la Península de Nicoya, la situación expuesta por las y los habitantes respecto al limitado horario de atención en el EBAIS de Isla Caballo, ante lo cual el Área de Salud nombró un nuevo médico encargado de la atención en ese EBAIS, de tal manera que a partir de setiembre, en lugar de atender una vez al mes por espacio de 5 horas, se está atendiendo cada 15 días en jornadas de 8 horas continuas.

Vivienda. En el marco de la Comisión Interinstitucional conformada, se acordó y ejecutó, a inicios de setiembre, la entrega de más de 400 láminas de playwood a la Asociación de Desarrollo de la Isla con el fin de reparar viviendas, por lo que se hicieron gestiones tanto con el IMAS –que cedió dicho material- como con la Municipalidad de Puntarenas para coordinar el transporte terrestre y con DINADECO para formalizar la solicitud y fiscalizar el uso de los recursos.

Infraestructura comunal. Se gestionó ante el IMAS financiar parte de la construcción de un salón multiuso en la Isla que, dadas las deficientes instalaciones de una de las escuelas, se prevé utilizar temporalmente para impartir lecciones; al respecto, DINADECO y la ADI local prepararan actualmente una solicitud formal que contará con el apoyo de la Defensoría.

Agua. En el seno de la Comisión conformada, la UNA informó sobre la reciente conclusión de un estudio sobre disponibilidad de agua en la Isla, que determina también posibilidades de explotación de pozos y distribución de agua. En aras de procurar el respectivo financiamiento, la UNA brinda seguimiento a una iniciativa mediante la cual, un proyecto de cooperación japonesa podría financiar la instalación de un sistema de tuberías para distribuir el agua a las viviendas. Actualmente se está trabajando con la UNA y DINADECO con el fin de concluir un borrador del proyecto para el primer semestre de 2012.

Educación. Se brindó seguimiento a la iniciativa desarrollada desde el año 2010 por la Universidad Nacional, la cual persigue que jóvenes de Isla Caballo puedan asistir al Colegio de Jicaral. Para ello, se realizaron varias gestiones ante el IMAS, institución que les aprobó, de febrero a diciembre de 2011, becas del programa Avancemos y el giro mensual de una ayuda económica a las familias con el fin de financiar el transporte marítimo. Cabe resaltar que como fruto de esta iniciativa se logró que

por primera vez los estudiantes de Isla Caballo tuvieron la posibilidad de acceder a la educación secundaria.

Además, como parte de la capacitación brindada por el Ministerio de Seguridad Pública a la comunidad de Isla Caballo –lo cual se detalla más adelante-, dicha institución donó alrededor de ₡300.000 en material educativo para las dos escuelas de la Isla.

Otra acción en esta materia tiene que ver con la reunión efectuada con personeros del ICE en San José, a efectos de examinar un posible proyecto para suministrar energía a laboratorios de cómputo en cada escuela de la Isla. Como parte de las acciones programadas tras dicha cita, el 21 de noviembre de 2011 la señora Graciela León, Supervisora del Circuito de Puntarenas de la Dirección Regional del MEP, manifestó su apoyo a esta iniciativa mediante la autorización para capacitar a docentes e incluir en los programas de estudio sendos cursos de computación. A partir de dicha autorización, durante el año 2012 la Defensoría ha sostenido reuniones con la Fundación Omar Dengo, Sede Regional del MEP y el ICE en San José, con el fin de articular esta iniciativa.

Por otra parte, en el seno de la Comisión se le delegó a la Sede Pacífico Central de la Defensoría realizar las coordinaciones correspondientes con el Departamento de Infraestructura y Equipamiento del Ministerio de Educación Pública, a efectos de atender la problemática que enfrentan los dos centros educativos de la isla en cuanto a su inadecuada infraestructura física. Al realizar consultas ante dicho departamento, el MEP informó que para el año 2012 fue asignado un presupuesto de aproximadamente ₡120 millones para la Escuela de Playa Torres, respecto a lo cual tanto la Defensoría como la Comisión interinstitucional brindarán seguimiento para la oportuna ejecución de esos fondos en el mejoramiento de la infraestructura.

Seguridad. Mediante gestiones de la Sede Regional Pacífico Central de la Defensoría, la Fuerza Pública de Puntarenas impartió cursos en materia de seguridad comunitaria, prevención y atención de la violencia doméstica, así como sobre la iniciativa “pinta seguro” en las escuelas. Estos cursos fueron impartidos por 6 personeros de la Fuerza Pública entre el 18 y el 21 de octubre, con la finalidad de involucrar a las y los habitantes en programas de seguridad ciudadana y atención de la violencia. El acto de graduación se llevó a cabo el día 01 de diciembre y las comunidades quedaron conformadas como “Barrios Organizados”. En la organización y realización de este proyecto participaron activamente la UNA, IMAS, DINADECO y la Asociación de Desarrollo de la Isla.

Atención a las necesidades de las mujeres. En relación con las demandas de capacitación y emprendimiento productivo para las mujeres, los cursos sobre “Ideas Productivas” del INAMU en la Isla se complementaron con ayudas que el IMAS aprobó a partir de gestiones de la Defensoría, con el fin de brindar a 11 mujeres un subsidio económico mensual de octubre a noviembre de 2011, adicionales a la ayuda que al menos 9 de ellas ya recibían para financiar el traslado de sus hijas e hijos que cursan secundaria en Jicaral.

Asimismo, la UNA inició en el mes de noviembre un programa de formación para mujeres de la isla que tendrán la responsabilidad de llevar a cabo, a mediano plazo, un proceso de alfabetización dirigido a hombres y mujeres adultas de la localidad, el cual será supervisado y apoyado por la Universidad Nacional.

Identificación de alternativas de energía. Finalmente, la Sede Regional de la Defensoría solicitó ante la Dirección Regional del ICE información y asesoría sobre el funcionamiento de paneles solares en la Isla, así como de posibilidades para instalar más equipos en las viviendas y reforzar los existentes en las dos escuelas, con el fin de dotarles en el corto o mediano plazo de laboratorios de cómputo. Al respecto, el ICE precisó que se han revisado y reparado 30 de 53 paneles y se comprometió a revisar y reparar los restantes en lo que resta del año, pero también brindó a finales de octubre, una capacitación sobre el uso correcto de esos artefactos y se informó sobre el procedimiento que deben seguir los vecinos para solicitar este servicio al ICE -con tarifas especiales como parte de la labor social del ICE-. Adicionalmente, el ICE se comprometió con la Defensoría a que a partir del 2012, realizará al menos 3 visitas ordinarias de mantenimiento preventivo.

Caminos: Mediante gestiones realizadas ante la Municipalidad de Puntarenas y particularmente ante el Departamento de Control de Gestión Vial se realizó el inventario de caminos en Isla Caballo y se conformó la Comisión de Caminos de Isla Caballo. Según información suministrada por la Municipalidad de Puntarenas, se encuentran realizando coordinaciones con el Ministerio de Trabajo con el fin de beneficiar para el año 2012 ocho núcleos familiares con un subsidio por desempleo, que comprende como contraparte el mantenimiento a los caminos y a las veredas de la Isla. Esto fue posible gracias a la colaboración de DINADECO y la Asociación de Desarrollo de Isla Caballo.

Como se puede identificar, esta acción de mediación de la Defensoría facilitó que las instituciones públicas fortalecieran su presencia en la zona en beneficio de las personas. Durante el año 2012 el proceso sigue adelante con el entusiasmo de las instituciones participantes y bajo el liderazgo de la Sede Regional Pacífico Central en Puntarenas, de ésta institución.

Proceso de Mediación Social en el Asentamiento Martina Bustos, Liberia

Aunque sus acciones se visibilizan a partir de 2012, conviene referir que es a partir de la experiencia positiva en el proceso de Mediación Social lograda en Isla Caballo en el 2011, tal como se ha documentado anteriormente, que la Dirección de Sedes Regionales y la Sede Regional Chorotega han emprendido recientemente un nuevo proceso de Mediación Social en la comunidad de Martina Bustos de Liberia, constituida por 467 familias que habitan viviendas en condiciones precarias y que padecen múltiples necesidades no sólo en materia de vivienda, sino también en cuanto al acceso al agua, desnutrición infantil, desempleo y pobreza, entre otros.

En este sentido, desde el año 2010 la Sede Regional Chorotega abrió la Investigación de Oficio N° 58168-2010-IO con la pretensión de "orientar a las instituciones com-

petentes, para una coordinación que permita un manejo integral de la problemática que afecta el Barrio Martina Bustos”, expediente que fue trasladado al Área de Calidad de Vida en Sede Central y que desde enero de 2011 conoció un Informe Final con Recomendaciones girado a varias entidades involucradas con las eventuales soluciones que requiere esa deprimida comunidad.

No obstante, debido a la lentitud con que las distintas instituciones han ido acogiendo las recomendaciones giradas y ante el agravamiento que resulta público y notorio en las condiciones de vida de dicha población, en coordinación con el Área de Calidad de Vida, se emprendió el referido proceso de mediación social en el año 2012, como producto de la cual se ha conformado una comisión interinstitucional integrada, además de la Defensoría, por la Municipalidad de Liberia, el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, el Banco Nacional Hipotecario de la Vivienda, el Ministerio de Vivienda, el Instituto Nacional de Aprendizaje y el Instituto Mixto de Ayuda Social; comisión que persigue atender los múltiples desafíos en materia de Desarrollo Humano que enfrenta el Asentamiento Martina Bustos.

Si bien el proceso está en una etapa inicial, hasta ahora se han logrado articular las iniciativas dispersas que tales instituciones venían realizando en ese asentamiento y que incluyen, por ejemplo, la constatación y seguimiento de las obras que está llevando el ICAA para dotar de un sistema de distribución de agua a la comunidad, a más tardar a mediados de 2013; las iniciativas de la Municipalidad para capacitar a las y los pobladores en materia de reciclaje de desechos sólidos con fines comerciales (actualmente muchos jefes y jefas de familia se dedican a “bucear” en los desechos del basurero municipal próximo a clausurarse); las iniciativas de la Municipalidad, el IMAS y el INA para promover proyectos de hidroponía del que se benefician familias con jefatura femenina; la realización de un censo de población por parte del IMAS a efecto de que el BANHVI considere recibir en donación el terreno en que se asienta la comunidad para edificar un proyecto de vivienda; la realización de un Informe Técnico por parte de la administración del BANHVI hacia su Junta Directiva para tomar decisiones sobre el eventual proyecto de vivienda (que será conocido en la primera quincena del mes de junio de 2012), entre otras.

“A partir del renovado entusiasmo que la Defensoría observa en este grupo interinstitucional, se espera que para el próximo Informe Anual se pueda documentar con detalle los avances que se logren para favorecer la inclusión social de las más de 467 familias que habitan el asentamiento Martina Bustos en Liberia.”

Defensoría de los Habitantes, 2012

Magistratura de Influencia ante vulneraciones del Derecho a la Salud

Otro caso tramitado por las oficinas regionales que resulta emblemático por la actitud de desdén y suficiencia con que autoridades de centros hospitalarios atienden las demandas de las y los asegurados, tiene que ver con el N° de expediente 90013-2011-SI, en el que una madre se queja por la continua reprogramación de una cirugía que requería su hijo, el cual fue víctima de una bala que le perforó su intestino grueso en el año 2006.

Como parte del vía crucis por el que atravesó el paciente, se señala que en 2006 ocurrió el accidente –disparo accidental de una bala-, y en ese instante el paciente fue atendido en el Hospital de Ciudad Neily, donde solamente le sacaron una placa y lo remitieron al Hospital de Golfito. Ahí le hicieron una cirugía –Colostomía- y luego lo remitieron al Hospital de Ciudad Nelly para que ahí se aplicara el procedimiento de “cerrar la Colostomía”, pero en ese hospital solamente le sacaron la bala y lo remitieron de nuevo al Hospital de Golfito, aduciendo que ahí se le había aplicado la cirugía.

El Hospital de Golfito alegó que carecía del equipo apropiado y tras practicarle algunos exámenes le refirió al Hospital Escalante Pradilla de Pérez Zeledón, donde, durante el año 2008, le citaron en tres oportunidades distintas, pero en ninguna le atendieron pues no contaban con espacio para el internamiento. Finalmente, tras múltiples presiones de la madre, en este último Hospital le indicaron que de todas maneras no le atenderían porque por su domicilio, correspondía ser atendido en los hospitales de Ciudad Nelly o Golfito donde, a diferencia de lo alegado, sí se cuenta con el equipo necesario para ese procedimiento, según el equipo médico del Escalante Pradilla. Ante esta situación, y considerando que su hijo después de cuatro años de haber sufrido el accidente aún continuaba con una cirugía pendiente, recurrió a la Sede Regional Sur de la Defensoría de los Habitantes, ubicada en Ciudad Nelly.

La Sede Regional, de acuerdo con sus competencias, realizó gestiones sumarias e informales para requerir información precisa y veraz sobre las posibilidades de los nosocomios implicados para realizar la cirugía así como para procurar una pronta atención. De esta manera, se conversó del caso con el Jefe de Hospitalización y Sala del Hospital de Golfito, quien después de analizar el caso con el médico tratante, citó al paciente para cuatro días después con el fin de internarlo y practicarle la cirugía solicitada desde varios años atrás, lo que en efecto ocurrió una semana después de la referida gestión sumaria de la Sede Regional Sur, según lo corroboró la madre del paciente.

La referencia a este caso pretende, más que subrayar la efectividad de las gestiones realizadas por la oficina regional de la Defensoría, resaltar la falta de voluntad de las autoridades médicas por atender de manera célere las demandas de las personas, en especial de quienes están en condición de vulnerabilidad que solamente pueden hacer efectivo su Derecho a la Salud a través de la Seguridad Social.

En este caso, el paciente debió transitar hasta por tres hospitales diferentes de la región para que se le completara una delicada cirugía y finalmente fue intervenido en el primero de los hospitales donde se le inició cuatro años atrás el procedimiento respectivo, y eso después de que la Defensoría tuviese que intervenir, en un plazo casi inmediato.

Este caso guarda relación con la erosión del Estado de Bienestar tal como ha sido conceptualizado en el capítulo introductorio de este Informe, y particularmente del sistema de Seguridad Social que ha constituido uno de los pilares fundamen-

tales de ese modelo de Estado por el que transitó Costa Rica durante las décadas precedentes.

Diálogo y conciliación para restablecer el Derecho a la Educación

Otro caso emblemático tramitado por las oficinas regionales tiene que ver con el expediente N° 81477-2011-SI. En este caso, un grupo de padres y madres de familia decidieron resolver por su cuenta, la falta de acciones del MEP para reubicar a una maestra en la Escuela San Gerardo de Ciudad Quesada, cuyo desempeño había sido previamente denunciado por los padres y madres de familia.

Dada la renuencia del MEP para adoptar acciones frente a la denuncia e incluso hasta para responder a los planteamientos de padres y madres, estos optaron por impedir el ingreso de estudiantes al centro educativo como medida de presión. Ante esta situación, personal de la Sede Regional Norte de la Defensoría, acudió a la escuela y moderó una reunión con padres y madres así como con la directora de la escuela, el asesor supervisor y personal administrativo. En ella, se establecieron algunos compromisos para atender la discrepancia, lo cual quedó consignado en un Acta levantada por la Defensoría y a partir de la cual se depuso el movimiento de protesta y se garantizó la continuidad del curso lectivo.

Algún tiempo después, el MEP declaró "situación de conflicto" y reubicó a la educadora a otra escuela, con lo cual las madres y padres manifestaron su satisfacción y el curso lectivo continuó con normalidad.

Por su parte, en un caso similar documentado en el expediente N° 77591-2011-SI, padres y madres de familia obstaculizaron el ingreso de estudiantes a la Escuela Nazareth ubicada en Liberia, Guanacaste, como señal de protesta por la falta de acciones del MEP para reubicar a la Directora del centro, a quien incluso se le había abierto un órgano de procedimiento disciplinario que continuaba inconcluso.

En este caso, personal de la Sede Regional Chorotega se apersonó y después de una renuencia inicial para ser recibidos por la Dirección de la Escuela y el Asesor Supervisor, logró dialogar con ambas partes por separado y finalmente con la Dirección Regional del MEP, que a partir de las evidencias compartidas por la Defensoría, agilizó la declaratoria de conflicto y algún tiempo después reubicó a la Directora en esa Dirección Regional, con todo lo cual se logró solventar el conflicto y garantizar la continuidad y normalidad del ciclo lectivo.

Estos casos ponen de manifiesto el déficit de diálogo entre personal administrativo y docente de centros educativos públicos y la comunidad estudiantil, padres y madres de familia, lo cual ha resultado una constante que se materializa en reiteradas denuncias ante la Defensoría, que debe intervenir para restablecer el derecho a la Educación así como el derecho a obtener pronta resolución por parte

“Sin duda alguna, la renuencia del Estado y sus instituciones para atender de forma oportuna las diferencias y conflictos que naturalmente surgen en su relación con la ciudadanía, contribuye a erosionar su credibilidad y motiva a las personas a explorar las vías de hecho para alcanzar sus legítimas aspiraciones.”

Defensoría de los Habitantes, 2012

de entidades públicas que, como el MEP, se permiten ignorar los reclamos y solicitudes que plantean las y los habitantes.

De otra parte, este caso ilustra el papel que desempeñan las oficinas regionales de la Defensoría en la búsqueda de espacios de encuentro, diálogo y conciliación entre instituciones y habitantes, en las regiones periféricas y habitualmente más conflictivas del país, como resultado de las crecientes inequidades que experimentan en relación con el disfrute de oportunidades y niveles de desarrollo del Valle Central.

¡Sí se puede! Gestiones interinstitucionales para garantizar el derecho al agua en territorios indígenas

Otro caso emblemático corresponde al expediente N° 70185-2010-SI tramitado entre 2010 y 2011 y cuyos resultados se visibilizaron desde mediados de 2011. Se trata de una intervención institucional liderada por la Sede Regional Brunca en procura de garantizar el acceso al agua para el territorio indígena China Kichá ubicado en el distrito de Pejibaye de Pérez Zeledón.

En este caso, y aprovechando la visita de la Defensora, un grupo de vecinos expusieron la problemática relacionada con el desabastecimiento del preciado líquido. Las y los indígenas plantearon, entre otras cosas, la posibilidad de recibir el servicio por parte de la ASADA de Mollejones de Pejibaye, aunque inmediatamente señalaron que enfrentaban dos situaciones adversas: la falta de tubería y tanques de almacenamiento para acceder al servicio público, y las limitaciones económicas de las y los interesados para cancelar la correspondiente prevista de agua potable.

Con respecto a la inexistencia de tubería, la Sede Regional Brunca mediante gestiones realizadas, logró que el Instituto Costarricense de Electricidad financiara la construcción de la tubería y de los tanques, y con respecto al pago de la prevista de agua, la oficina regional emprendió una serie de gestiones ante el IMAS para que se procediera a determinar la condición socioeconómica de cada familia, con el fin de que se les otorgara un subsidio para cancelar la paja. Gracias a esta intervención, el IMAS realizó los estudios pertinentes e informó que cuenta con presupuesto para otorgar el beneficio económico, el cual se haría efectivo cancelando el monto directamente a la ASADA. De esta manera, durante el año 2011 las personas indígenas del territorio China Kichá disponen en sus hogares del preciado líquido.

De esta intervención cabe rescatar el oportuno ejercicio de la magistratura de influencia por parte de la Defensoría de los Habitantes y de una oficina regional en particular, y al mismo tiempo, constatar que en muchas ocasiones el Estado cuenta con las posibilidades de brindar los servicios que la población demanda y así reconocer los derechos que se le exigen, aunque a pesar de ello las personas deben recurrir a una instancia de control para que esta canalice sus legítimas solicitudes, pues de otra forma no son atendidas.

Recordatorio de deberes como herramienta efectiva en la defensa de Derechos

Un último caso emblemático que corresponde aquí destacar, es el registrado con el número 91487-2011-SI tramitado por la Sede Regional Atlántica, ubicada en Puerto Limón. En este caso, una habitante denunció ante la Defensoría que la Municipalidad de Limón ni siquiera había respondido a una solicitud formal que le planteó desde meses atrás para que reparara una fuga de aguas negras frente a su vivienda, lo cual afecta el Derecho a la Salud y genera graves consecuencias.

Ante dicha denuncia, y de acuerdo con las competencias de las oficinas regionales, se hizo un recordatorio de deberes ante el referido gobierno local a la vez que se le solicitó pronunciarse sobre la solicitud de la habitante. En este caso, después de esperar varios meses por acciones efectivas o tan siquiera por una respuesta, la Municipalidad de Limón procedió con celeridad a reparar la fuga denunciada, pero sólo hasta que una instancia de control intervino y le “recordó sus deberes”.

La habitante comunicó a la Sede Regional la atención efectiva del problema y personal de esta Sede realizó una inspección para corroborar la solución alcanzada. Este caso revela que las instituciones públicas son renuentes a atender de forma diligente las solicitudes legítimas que plantean las personas, aún cuando, como se demuestra en este caso, cuenten con los recursos necesarios para llevar a cabo las obras. De otra parte, se puede subrayar que acciones tan simples como un “recordatorio de deberes” constituye una herramienta efectiva para defender derechos y por tanto ha de seguir siendo utilizada entre las distintas estrategias alternativas para que esta Defensoría cumpla con el alto mandato que le asigna su Ley de creación.

••••• • Dirección de Promoción y • Divulgación de Derechos

La Dirección de Promoción y Divulgación de la Defensoría de los Habitantes asume la promoción, divulgación y educación de derechos humanos en áreas estratégicas, a saber:

1. Educación en derechos humanos hacia la juventud
2. Procesos de capacitación y acompañamiento en instituciones públicas y en comunidades nacionales
3. Actividades de divulgación de derechos humanos.
4. Producción de material didáctico y desarrollo de metodologías

La labor de la Dirección de Promoción y Divulgación se ha fortalecido al responder a los principios establecidos en el Plan de Acción del Programa Mundial para la Educación en Derechos Humanos, establecido en el quincuagésimo noveno período de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas (A/59/525/Rev.1). Defensoría de los Habitantes como institución Nacional de Derechos Humanos.

La cobertura de las tres primeras áreas estratégicas que logra la Dirección fue de 5773 participantes en los distintos procesos e intervenciones, quienes recibieron capacitación por medio de distintas modalidades educativas: promoción, educación en derechos humanos, acompañamiento e investigación-acción.

a. Programa de Capacitación y Formación en Derechos Humanos

Durante el 2011, se diseñaron, programaron y ejecutaron actividades en materia de educación en derechos dirigidas a la población y al trabajo articulado con las instituciones y la sociedad civil.

Educación en derechos humanos: necesidad de educar a los niños, niñas y jóvenes ellos. El trabajo con el sector de la Niñez y de la Juventud, ha fortalecido el principio de que la educación en derechos humanos pasa indefectiblemente por las

experiencias personales y se inserta en los valores simbólicos que han desarrollado desde la dualidad en que se desenvuelven esas personas, con relación a la inclusión/exclusión desde edad, etnia, religión y cultura.

Es por eso que hemos sostenido que el disfrute pleno de los derechos humanos está transversalizado por la atención a esa dualidad y sus manifestaciones, particularmente a la relación cultural que se materializa en las maneras en que las personas se construyen a sí mismas en relación con los otros, en marcos de equidad y justicia.

Este principio teórico de equidad y justicia para niños, niñas y jóvenes se enfrenta a la situación en la práctica cotidiana de que la dualidad de inclusión/exclusión también se refleja en elementos, actos o valoraciones que expropián de la palabra a las personas, a la sociedad y a los pueblos. Asimismo, hemos confirmado que cuando las relaciones sociales son abusivas en los entornos de las personas, se les niega a quienes participan en ese entorno, tanto la creación como la percepción, dentro del horizonte ideológico de su sociedad y elaboran una realidad objetiva desde la comunicación social elaborada en el espacio histórico de su tiempo.

Insertar la vivencia cotidiana de los sectores más vulnerables, donde se encuentran los niños, las niñas y las personas jóvenes, es desde el ejercicio de los derechos humanos una tarea permanente, educativa, formadora y extraordinariamente creativa.

A pesar de ello, sigue siendo insuficiente lo realizado, desde la perspectiva de los derechos humanos y particularmente en cuanto al reconocimiento de los derechos culturales, cuando estos se refieren en su orden a lo local, a lo multiétnico, a los marcos de igualdad de oportunidades, al necesario rompimiento de las valoraciones adultocéntricas y a la urgencia para ampliar las visiones cosmogónicas que conforman la identidad nacional.

Tal y como lo dice el VII Estado de los Derechos de la Niñez y la Adolescencias en Costa Rica del año 2011 (CNNA, UCR, PRIDENA, UNICEF, 2011), se reconoce que en el país ha habido avances relevantes en materia educativa y que se han tomado medidas pertinentes en el sentido de que corresponden a lo que se ha identificado como factores de permanencia, pero quedan pendientes los retos de universalizar las medidas, su sostenibilidad y la evaluación.

Este marco de generalidades, sin concreción, ni fecha de inicio y final, se enfrenta a que desde los derechos humanos se informa que sigue siendo una perspectiva insuficientemente explorada, tanto en lo conceptual como en efectos concretos que se avistan en la discriminación y en la exclusión de importantes comunidades en el país.

Tomando este resultado textualmente, es evidente que las carencias, limitaciones u omisiones aún perduran en el mundo de la educación de las personas menores de

“Esta comunicación social debemos entenderla como producto de prácticas sociales diversas, que se asimilan desde la niñez y acompañan la vida, buscando a través de la educación, el conocimiento y la información, posibilidades de cambio y crecimiento, en el terreno de los valores propios, de sus actos y el de vivir la propia vida.”

Defensoría de los Habitantes, 2012

edad y de los y las jóvenes en el país, y reconocen como fundamental ofrecer mayores y mejores oportunidades de participación a la población estudiantil de modo que puedan ser protagonistas de su propio desarrollo y no depositarios de las políticas públicas.

Igualmente, se evidencia que no se es participativo porque se realizan procesos electorales estudiantiles, sino porque deben involucrarse las opiniones de ellos y ellas, en forma progresiva, en temas sustantivos y que les competen. De objetos a sujetos y de teoría a la práctica, amplían las posibilidades y fortalecen el sistema político en el que viven, tanto como la democracia.

Y sin embargo, el derecho a la cultura, a la recreación, al juego de las niñas, niños y adolescentes y al deporte, no es valorado, ni reconocido, ni visualizado en el mundo de los derechos de estas personas, desde la perspectiva de adultos padres o madres de familia, municipalidades, entornos educativos, y escasamente se dibuja en la política pública.

Juventud, Arte y Ciudadanía. Congruentes con la determinación de dar un especial énfasis a la juventud, se constituyó un proceso denominado Juventud, Arte y ciudadanía que dio como origen un Manual de Educación en Derechos Humanos y Creatividad, que será un instrumento importante para ésta y otras instancias de Educación en Derechos Humanos.

Para dinamizar los posibles vínculos entre creación artística y conciencia ciudadana, el proyecto “El Teatro de Ibsen y la consolidación de los Derechos Humanos” utilizó un gran número de estrategias pedagógicas pero contó con dos ingredientes básicos: por un lado, jóvenes de colegios y de algunas otras organizaciones formales y no formales con edades comprendidas entre los 12 y los 20 años; y por otro, dos textos universales de Henrik Ibsen: Un enemigo del pueblo y Casa de muñecas.

De esta confrontación inédita, construida sobre el argumento de Derechos Humanos, surgió una experiencia renovadora, cuyo mayor logro quizá fue ponderar en los y las jóvenes su capacidad para imaginar la realidad y transformarla. El poder de la imaginación como herramienta de cambio social, los desafió directamente y logró concretarse cuando, por ejemplo, las personas jóvenes crearon, produjeron y presentaron sus propuestas artísticas propias.

“El Teatro de Ibsen y la consolidación de los Derechos Humanos” fue iniciativa de la Defensoría de los Habitantes, y contó con el auspicio del Gobierno del Reino de Noruega y la administración y asesoría técnica del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). La Procuraduría de los Derechos Humanos de Guatemala también realizó el proyecto en ese país, con las mismas contrapartes internacionales pero, a diferencia de Costa Rica, la experiencia en Guatemala se ejecutó durante un período menor. La cobertura tuvo una asistencia de más de 1000 personas y se logró estimular en las y los participantes el estímulo a forjarse como sujetos de derechos: en palabras de Ramón Buitrago, padre de una participante, “esos muchachos y

muchachas tiene su propia voz, ya nadie tiene que representar a la población indígena.”

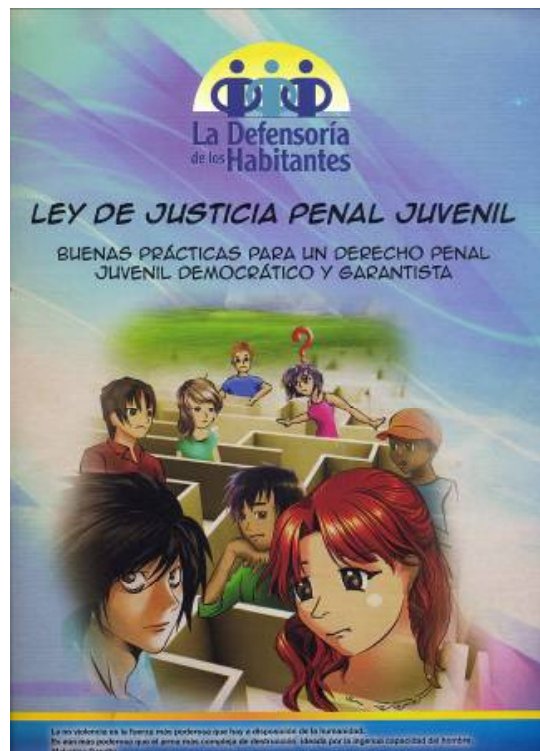
Sistematización de experiencias “Red de apoyo de Cartago y Ley Penal Juvenil”

La sistematización de experiencias de la Red de Apoyo de Cartago en relación con la Ley Penal Juvenil, fue un trabajo que se realizó desde la Dirección de Promoción y Divulgación, en el periodo 2010-2011 con el involucramiento del Juzgado Penal, la Defensa Pública, el Departamento de Psicología y Trabajo Social, Instituciones y Sociedad civil, todos de Cartago y se contó con la alianza de estudiantes de Psicología de la Universidad de Costa Rica.

Los objetivos trazados en esta sistematización, pretendían recuperar el proceso vivencial de las y los actores y de quienes se involucraron en la infracción legal de una persona menor de edad; tomando en cuenta la parte subjetiva e interrelacionarla con los factores sociales, económicos y culturales; asimismo hacer una revisión del esquema de actuación legal y la aplicación de las políticas públicas tanto en la prevención como en la respuesta ante el problema.

Principales hallazgos de la investigación: A continuación se presenta un resumen de los principales hallazgos o resultados de la investigación realizada, que sin duda alguna serán de gran importancia en el proceso de revisión de los quince años de la puesta en ejecución de Ley Penal Juvenil en Costa Rica:

- Es importante identificar el papel que juega la mediación en la suspensión del proceso “a prueba”, ya que favorece que las víctimas alcancen la capacidad de resiliencia y puedan generar una respuesta adaptativa frente a la situación victimizante para seguir proyectándose en el futuro, a pesar de acontecimientos desestabilizadores. Permite también una toma de conciencia de los propios actos, ya que se trata de un ejercicio de introspección que permite que el sujeto menor de edad vea la dimensión de sus acciones.
- En el caso de la reincidencia, se determinó que hay una relación directa entre las personas menores de edad que habían sido enviados a prisión y las que reincidieron, delinquiendo luego como adultos.
- Las y los jóvenes tienen un desconocimiento de sus derechos, lo que les deja sin posibilidad de defenderse ante situaciones como el arresto policial, la requisa, los tocamientos sexuales y la agresión verbal de los policías.



- Las personas jóvenes consideran que la justicia tiene clases sociales, pues los políticos involucrados en temas de corrupción, no son tratados como delincuentes mientras que a ellas y ellos les tratan así por hechos evidentemente menores, lo que pone en evidencia el manejo de los estereotipos y prejuicios a la hora de calificar la actuación de distintos grupos humanos.
- La política de prevención debe iniciar desde temprana edad, contemplando una oportuna intervención del Patronato Nacional de la Infancia para evitar que las personas menores de edad ingresen a la carrera delictiva.
- La resocialización de los y las adolescentes sancionados, debe ofrecer oportunidades de condiciones sociales y personales para procurar su reinserción al núcleo familiar y a la sociedad, basados en los pilares del principio educativo, el interés superior del niño y del adolescente, la intervención de la comunidad y de todos los integrantes de la sociedad en la fase de ejecución de las sanciones.
- Se requiere más involucramiento del PANI como se establece en el artículo 43 de la Ley de Justicia Penal Juvenil con el fin de que controle, vigile y garantice el fiel cumplimiento de las disposiciones legales y así evitar que la persona menor de edad sea víctima o victimaria.
- Se debe también monitorear el cumplimiento de los protocolos nacionales e internacionales de atención a sujetos menores de edad que infringen la ley ratificados por nuestro país.
- Es necesario y fundamental que el INA establezca un módulo especial que permita a las personas jóvenes infractoras que opten por ingresar a una profesión técnica para que no tengan problemas en el acceso. Esto requiere una revisión de la oferta que además de visión de género se adecue a las necesidades de las y los jóvenes para que dichas ofertas se apeguen los intereses de las personas menores de edad y procurar lleguen a feliz término de los cursos y puedan integrarse al mercado laboral.
- El Estado tiene la importante responsabilidad de diseñar y ejecutar políticas públicas, que garanticen los derechos fundamentales de las y los jóvenes, en forma eficiente y eficaz. Se requiere un Estado funcionando integralmente, que comprenda que la incidencia de jóvenes en conflicto con la ley penal es generalmente "episódica" y que una adecuada intervención, puede y debe garantizar que los y las jóvenes no sean expuestos otra vez al sistema penal juvenil; tomando en cuenta que una desacertada intervención tiene incalculables consecuencias negativas. Cumplir con las necesidades de una persona joven en conflicto con la ley penal, se torna difícil cuando las respuestas son parciales, descoordinadas o contradictorias.
- La prevención de la conducta delincinencial debe servir como eje para armonizar diferentes estrategias, que dirigidas a las personas menores de edad, puedan alejarlos de los riesgos que están permanentemente presentes en la sociedad; en consecuencia la "adecuación" de ingreso a programas educativos, es una premisa fundamental.

Esta investigación tuvo dos resultados: un proceso de investigación-acción y una sistematización de resultados que será utilizado como material de apoyo en procesos de capacitación a futuro.

Redes de personas usuarias de los servicios públicos: otra forma de participación ciudadana

Para lograr el respeto integral de los Derechos Humanos, es necesario que los mismos sean conocidos y comprendidos por las y los habitantes, es en ese contexto que se efectúan distintas actividades de promoción y difusión y educación, con la intención de fortalecer principios como, solidaridad, tolerancia y democracia, son estos elementos indispensables para crear condiciones para construir y consolidar una sociedad más justa, más inclusiva y con mayor cohesión social.

Valga rescatar que parte de los objetivos de la Dirección de Promoción y Divulgación, facilitar y promover espacios de participación ciudadana, proporcionando además interacción entre las personas y las instituciones públicas. Como parte de las actividades de promoción del año 2011, en el mes de octubre de ese mismo año esta dirección da inicio a un Plan Piloto de Redes de usuarios y usuarias de los servicios públicos brindados por el sector público o privado, con el propósito de implementar un proceso de capacitación dirigido a las personas integrantes de la Sociedad Civil donde las Asociaciones de Desarrollo de la Región Chorotega están llamadas a jugar un papel importante. El propósito central de esta iniciativa, es brindar información sobre el funcionamiento y acceso de los servicios públicos de forma responsable y efectiva, mediante acciones puntuales, propiciando espacios de reflexión, consulta intercambiándose criterios, razonamientos, posiciones y evaluaciones sobre la calidad del servicio.

El fin de este proceso de capacitación es el fortalecimiento de la participación ciudadana, a fin de que las instituciones públicas involucradas brinden un servicio público efectivo y eficiente, pretende además capacitar sobre negociación, asimismo lograr definir una metodología básica para que este proceso se replique en a nivel nacional en posteriores etapas.

En octubre del 2011, se impartieron dos talleres de sensibilización y diagnóstico sobre el significado de los servicios públicos, en esta oportunidad se realizaron evaluaciones para establecer cuáles eran los servicios públicos que la ciudadanía consideraba prioritarios. Después de un proceso de trabajo las y los participante definieron en ese orden d prioridades Salud ocupaba el en primer lugar, en segundo lugar se ubicó el servicio de agua y en tercer lugar, en este orden de prioridades, se definieron los servicios que prestan los gobiernos locales o Municipalidades.

Luego de las evaluaciones, tomando como parámetro estos tres servicios públicos, se comenzaron a establecer las coordinaciones institucionales desde el año 2011, entre la Defensoría de los Habitantes y la Caja Costarricense del Seguro de Seguro Social, Ministerio de Salud con Dirección Regional Chorotega y Áreas Rectoras de

Cañas Liberia y La Cruz, Programa Estado de la Nación, definieron algunos temas clave para fortalecer las capacidad de defensa de la población.

Finalmente, la Defensoría espera que estas organizaciones sociales puedan al final del 2012, con la capacitación recibida, crear comités de usuarios y usuarias, dentro de sus organizaciones, con el fin de que puedan determinar mecanismos de trabajo que potencien las posibilidades de incidencia de la población, para mejorar la calidad de estos servicios públicos.

Discriminación y multiculturalidad.

La Defensoría, con el propósito de fortalecer los procesos de defensa y promoción de derechos de la población afrodescendiente y la lucha contra el racismo y la discriminación, inició durante el año 2011 la elaboración de material promocional que incluya la normativa internacional y nacional este campo, así como las categorías teóricas y conceptuales para divulgar y sensibilizar tanto a funcionarios y funcionarias del sector público, sector privado y sociedad civil, sobre los aportes de la población afrodescendiente en el desarrollo del país y el entorno de racismo que forma parte de la cultura costarricense. Se pretende lograr una guía con los siguientes temas:

- Categorías conceptuales sobre racismo y discriminación racial: Estereotipos y multiculturalidad.
- Los compromisos de Costa Rica en materia de lucha contra el racismo y la discriminación racial. Normativa y planes
- El sistema universal de protección de los derechos humanos: mecanismos de prevención y protección de los DD.HH. Órganos de tratados y procedimientos especiales
- Políticas públicas e indicadores para identificar la exclusión en la planificación de la población afrodescendientes.

El tema del combate al racismo y todas las formas de discriminación e intolerancia, debe ser un tema de agenda permanente en la Administración Pública. Es decir, en todas las instituciones del Estado y a nivel del Gobierno central; este debe ser un tema de agenda. Esta labor en defensa de los Derechos Humanos debe ser dotada con una política pública adecuada, con recursos humanos y financieros suficientes para ejecutar los planes requeridos en el corto, mediano y largo plazo.

En el caso del tema de la población afrodescendiente costarricense, hemos profundizado el alcance histórico de la discriminación, como vergonzosa práctica cultural y la hemos visto primariamente reflejada en las escuelas, espacio cerrado del encuentro, del reconocimiento, de la potencialidad en las relaciones humanas. Igualmente hemos valorado el derecho a la educación en la población afrodescendiente y con enorme satisfacción se ha corroborado el hecho de que toda la zona Atlántica, tiene una muy buena cobertura docente con escuelas, profesionales docentes y administrativos, recursos financieros, pedagógicos y didácticos que le han otorgado una excelente calidad a su labor.

Recoge con ello la historia del siglo recién concluido y el esfuerzo que la población afrodescendiente costarricense realizó durante tantos años y que se convirtió en parte del patrimonio nacional, colectivo y personal.

Sin embargo, con preocupación hemos podido distinguir la problemática del racismo oculto en formas de lenguaje que la califica como bullying, violencia escolar u otro, pero que lleva oculta la enorme dosis y el peso ideológico del racismo como marco referente. A partir de ello es posible explicarnos el porqué durante tantos años, no se encuentran denuncias por racismo o alguna forma de discriminación por el color de la piel, por las prácticas culturales, por el lugar de pertenencia, por la tenencia de la tierra, etc.

Capacitación y acompañamiento a la población indígena

Durante este período se le dio especial importancia a la entrega de la Versión amigable del Convenio n. 169 de la OIT, sobre Pueblos Indígenas y tribales en países independientes, 1989, Junto a un esfuerzo por identificar la importancia de la capacitación sobre género y violencia.

En el transcurso del trabajo realizado por la Dirección de Promoción y Divulgación en los diferentes territorios indígenas, se logra percibir varios elementos comunes, aun considerando las particularidades étnico-culturales y el entorno geográfico en el que viven sus habitantes.

En razón de lo anterior, es muy difícil la construcción de su ciudadanía, misma que se ve invisibilizada en la estructura política local, regional y evidentemente al nivel nacional.

A pesar de los esfuerzos realizados para difundir los alcances del Convenio 169 de la OIT Sobre Pueblos Indígenas y Tribales, la percepción general de la población indígena en los diferentes territorios, es de un persistente abandono por parte del Estado y de invisibilidad por parte de la generalidad de las instituciones públicas.

En actividades realizadas recientemente, mujeres indígenas han planteado que hay comunidades donde la gente está sufriendo hambre y a pesar de las peticiones, las instituciones no responden al llamado. Esto lejos de disminuir, acrecienta una deuda permanente que mantiene El Estado con sus poblaciones originarias.

“En el plano social es evidente que el Estado se ha negado a comprender y aceptar que Costa Rica es un país pluricultural y multiétnico, lo cual puede observarse en varios aspectos. Desde la perspectiva económica las personas de los territorios indígenas carecen de fuentes de empleo, manteniéndose durante siglos en condiciones de subsistencia, lo cual les impide formar parte de la estructura productiva. Esto es comprobable al constatar que justamente pertenecen a los cantones más deprimidos y con los más bajos índices socioeconómicos. Esta condición golpea con mayor fuerza a las mujeres y por lo tanto directamente a la niñez, la juventud y la población adulta mayor.”

Defensoría de los Habitantes, 2012

Proceso de educación en derechos humanos con mujeres inmigrantes nicaragüenses de los cantones de Liberia y La Cruz.

La Defensoría, con el esfuerzo de esta dirección, realiza desde finales del 2010, un proceso de capacitación con mujeres inmigrantes nicaragüenses que viven en los cantones de La Cruz y en Liberia, provincia de Guanacaste. Este proceso se ejecuta junto con la Dirección Regional de Chorotega del Instituto Nacional de las Mujeres (NAMU) y tiene como uno de sus fines propiciar la participación social, política cultural y económica de las mujeres y el pleno goce de sus derechos humanos.

Estas capacitaciones permiten generar un espacio grupal de inter-aprendizaje que permita superar el aislamiento social y la falta de acceso a la información mínima que cada habitante debe tener sobre mecanismos de protección local para la defensa efectiva de sus derechos humanos.

Tanto el INAMU como la Defensoría desarrollan durante el año 2011, metodologías que propician el empoderamiento y participación ciudadana, abordando con las mujeres temas tales como trámites migratorios, discriminación de género, discriminación racial y xenofobia; violencia de género, violencia doméstica y femicidio, violencia sexual, abuso sexual contra niñas y niños y prohibición de castigo físico. También se abordó el tema de explotación sexual comercial y trata de personas.

Con una metodología participativa y una estrategia consensuada entre ambas instituciones, durante el 2011 el proceso arrojó resultados positivos: las mujeres toman la palabra públicamente, cuestionando, compartiendo y socializando sus experiencias, aprendiendo la escucha hacia las otras y el respeto a las diferencias, llevándolas a la auto-formulación de acciones dirigidas a buscar una resolución de los problemas.

El proceso educativo está diseñado para un quinquenio, que inició en el año 2009 con la formulación de un diagnóstico realizado por el INAMU y publicado por esta institución a finales del año 2011 bajo el título "Situación y Perspectiva de las Mujeres Migrantes Nicaragüenses en los Cantones de Liberia y La Cruz."

Para estas actividades de capacitación participan en forma constante 40 mujeres jóvenes, adultas y adultas mayores, 20 mujeres de La Cruz y 20 mujeres de Liberia y la estrategia metodológica incluyen sesiones de trabajo con cada grupo y un encuentro local al año que reúne los dos grupos.

En el siguiente gráfico y tabla, se presenta el resumen de la población participante en las actividades de capacitación de acuerdo a la actividad. Es importante aclarar que la organización de la información por eje temático no excluye el tratamiento integral sobre aspectos de exclusión, discriminación a que son sometidos distintos grupos de la población por la sociedad en su conjunto por lo contrario son actividades que se retoman en el análisis de los distintos procesos de acompañamiento y mediación, en el cual se identifican indicadores cualitativos de impacto.

Premio Calidad de Vida

La vida moderna en su carrera y anonimato ha dejado de resaltar estos aportes que pasan desapercibidos aún para las mismas personas protagonistas. Los espacios en los medios de comunicación que estos aportes logran son conseguidos a hurtadillas a las noticias de catástrofes, a la inseguridad y a la desesperanza.

El premio es un reconocimiento a la esperanza y la huella palpable son las personas destacadas durante 18 años. Personas que le quitan tiempo al sueño, pero a cambio soñaron que existe siempre la posibilidad de un mundo mejor, más solidario y más humano y trabajan para ello. Con su esfuerzo estas personas y empresas le dan un respiro a la sociedad costarricense ante las noticias nefastas de corrupción y falta de compromiso con la democracia.

Se han destacado personas y empresas de todo el país que patentizan que para cerrar las brechas en el ejercicio de los derechos humanos que el país tiene pendiente, hay que dar siempre más, sin claudicar y remontando obstáculos. Se recibieron 21 candidaturas, siendo seleccionados:

ENTIDAD PÚBLICA

Programa de Asistencia Veterinaria de Especies de Compañía en Zonas Marginales. UNA: "Por brindar servicios veterinarios a especies menores en comunidades vulnerables"

ORGANIZACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL

Payasos de Hospital Doctores de la Risa: "Por aplicar la risoterapia como un aporte al bienestar de las personas"

PERSONA FÍSICA

Ana Cambronero González: "Por su espíritu de solidaridad y ayuda desinteresada por su comunidad"

ENTIDAD PRIVADA

Programa Ambientados: "Por inculcar una cultura de reciclaje en la Comunidad Nacional"

RECONOCIMIENTOS:

ENTIDAD PÚBLICA

Programa de Atención Integral en Salud (País-UCR): "Por la integración de la salud y la academia en pro del bienestar social"

ORGANIZACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL

COPROARENA: "Por su aporte al rescate y conservación del recurso hídrico"

ORGANIZACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL

Asociación Alianza por tus Derechos: "Por la defensa de los derechos fundamentales de las personas menores de edad"

PERSONA FÍSICA

Gerardo Hernández Astorga: "Por su aporte desinteresado al desarrollo y bienestar de la comunidad de Barrio México"

PERSONA FÍSICA

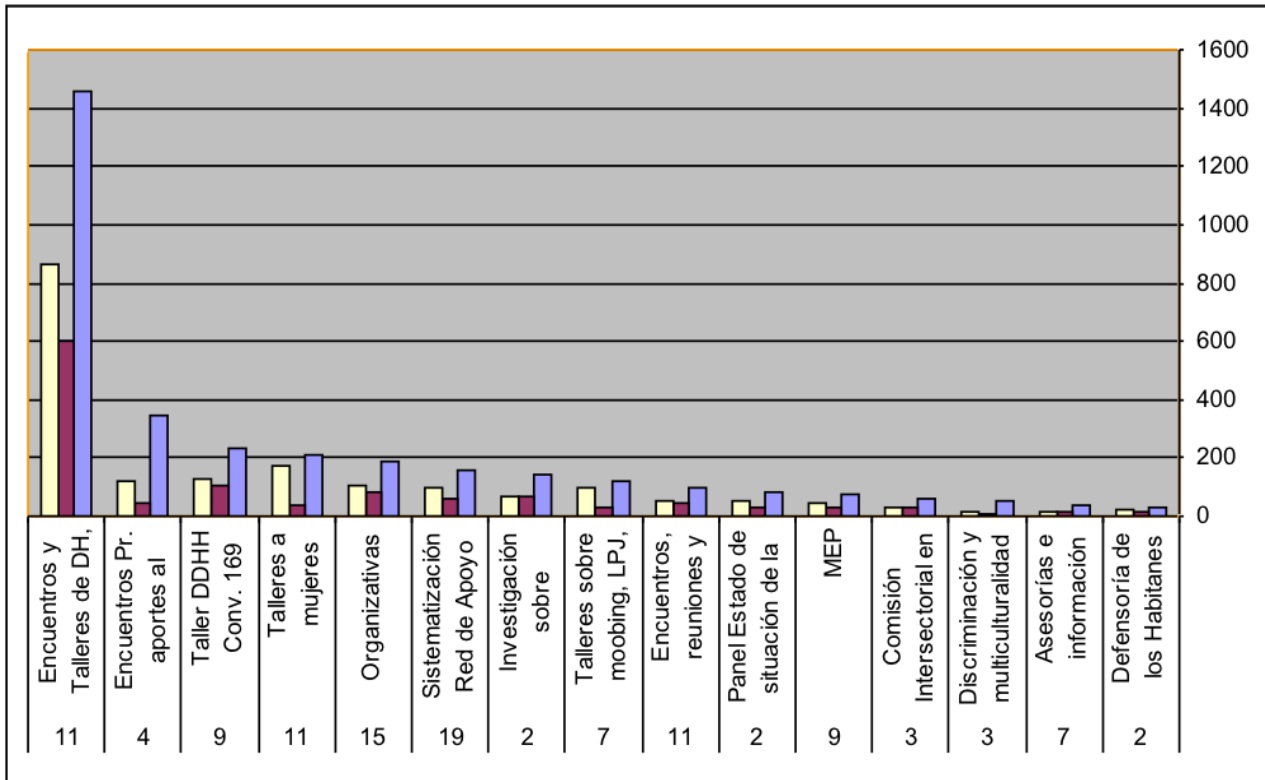
Adrián Solís y Andrés Dinarte (Programa Radial Podemos Volar): "Por darle voz a las personas con trastornos mentales"

CANDIDATURAS 2011	CATEGORIAS
PAYASOS DE HOSPITAL DOCTORES DE LA RISA	ORGANIZACIÓN DE SOCIEDAD CIVIL
GERARDO HERNANDEZ ASTORGA COMUNALISTA DE DISTRITO MERCED	PERSONA FÍSICA
UNA - CENTRO INTERVENCION PEDAGOCIA DEJANDO HUELLAS	ENTIDAD PUBLICA
PROGRAMA DE RADIO PODEMOS A VOLAR (ADRIAN SOLIS Y ANDRES DINARTES)	PERSONA FÍSICA
ASOCIACION ALIANZA POR LOS DERECHOS	ORGANIZACIÓN DE SOCIEDAD CIVIL

UNIVERSIDAD NACIONAL ESCUELA VETERINARIA, PROGRAMA ASISTENCIA VETERINARIA, DE ESPECIES DE COMPAÑÍA EN ZONAS MARGINALES	ENTIDAD PUBLICA
ASOCIACION PAYASITOS EBENEZER	ORGANIZACIÓN DE SOCIEDAD CIVIL
DR. DARNER ADRIÁN MORA ALVARADO FUNCIONARIO DEL LABORATORIO NACIONAL DE AGUAS DE AYA EN TRES RÍOS.	PERSONA FISICA
COOPROARENA	ENTIDAD PUBLICA
KOKI BEACH S.A.	ENTIDAD PRIVADA
ANA CAMBRONERO COMUNALISTA DE CINCHONA	PERSONA FISICA
PROGRAMA AMBIENTADOS	ORGANIZACIÓN DE SOCIEDAD CIVIL
FUNDACION NEOTROPICA, PROGRAMA DE RECICLAJE ESCUELA CENTENO GUELL	SOCIEDAD CIVIL
ACTIVIDAD DE RECICLAJE. (3 CANDIDATURAS)	SOCIEDAD CIVIL (LIMÓN)
PAIS - UCR	ENTIDAD PUBLICA
LOS PRIVADOS DE LIBERTAD	ENTIDAD PRIVADA
MEP- FONABE FONDO NACIONAL DE BECAS	ENTIDAD PUBLICA
PRIDENA- UCR	ENTIDAD PUBLICA
FUNDACION EDITUS	ORGANIZACIÓN DE SOCIEDAD CIVIL

Gráfico No. 1

Participantes por actividad de capacitación de las principales actividades según sexo, 2011.



Actividades de capacitación o acompañamiento en procesos

Actividad de capacitación o acompañamiento en procesos	Total part.	H	M	# Talleres y org.	F. Púb	S.Civ	Jóv.	Adulto/ Adulta
Ley 8220, derechos y deberes y estado de situación	46	20	26	2	46			46
Talleres a mujeres migrantes	213	38	175	11	0	0	0	0
Talleres a mujeres indígenas	22		22	2				22

Ley Hostigamiento sexual				3			63	
Organizativas	101	4	10	26	24			14
Encuentros y Talleres de derechos humanos, gestión y producción artística	175	65	115	7	56	88	160	64
Encuentros y Talleres de derechos humanos, gestión y producción artística	1284	536	748	4	60	60	1500	59
Encuentros, reuniones y actividades renovación urbana y convivencia en Distrito Merced	96	43	53	11	36	39		
Taller DDHH Conv. 169	234	108	126	9	49	135	0	217
Organizativos Con 169	43	19	26	7	34	10	0	43
Asesorías e información DHR	39	17	16	7	9	22	6	25
Atención estudiantes	6			4		1	3	3
Capacitación Escuela Judicial de Aspirantes Jueces	24	14	10	1	24	0	0	24
Comisión Intersectorial en VIH / Desamparados	59	29	30	3	21	38	0	59
Encuentros Premio aportes al mejoramiento de la calidad de vida	346	44	118	4	19	25	19	25
Defensoría de los Habitantes	32	13	19	2	32	0	0	32
Investigación sobre Percepción de la discriminación por las personas y sus familias acerca de su discapacidad y percepción DHR	139	71	69	3	20	119	14	125

Capacitación en Derechos Humanos y Rol de la Defensoría de los Habitantes, dirigido a estudiantes de Psicología	20	12	8	1	3	17	0	20
Taller Redes de usuarios (FP)	24	9	15	3	0	0	0	0
Diagnóstico y taller Redes de usuarios (SC)	50	35	15	2	5	45	3	44
Panel Estado de situación de la región Atlántica y taller con funcionarios de la M. de Limón	81	32	49	2	39	26	0	48
Sistematización Red de Apoyo y acceso a la justicia	158	57	101	19	108	26	25	95
MEP/FEA y deportes	73	27	46	9	73	0	0	73
Talleres sobre moobing, LPJ, Castigo físico, etc.	123	29	94	7	123	0		
Discriminación y multiculturalidad	50	4	16	3	0	0	0	0
Total	3438	1226	1907	136	781	651	1793	1038

b. Procesos de divulgación y difusión

Se realiza por medio de la difusión, su objetivo principal es hacer públicas diferentes temáticas al común de la sociedad, temas que quizás pueden resultar difíciles de comprender y poco tradicionales.

Participantes de actividades divulgativas y charlas por Región.

Charlas y procesos divulgativos 2011			
Región	Temas	Número de actividades	Participantes
Región Atlántica	Medio ambiente Derechos culturales	2	210
Región Brunca	Derechos indígenas	2	32
Región Central	Derechos laborales, culturales y económicos	20	1652
Región Chorotega	Derechos laborales.	8	491
Total		32	2385

c. Producción de material didáctico y metodológico

- Dossier Ley Penal Juvenil
- Folleto Violencia de género
- Folleto de las personas jóvenes.
- Voto Garabito (derecho a un ambiente sano)
- Folleto Derechos de las personas adultas mayores
- Derechos de las personas migrantes
- Vídeo: los 18 años de la Defensoría de Habitantes
- Documental, La ley penal juvenil en vídeo
- Declaración Universal de los Derechos Humanos

d. Producción de material informativo



En convenio con la Municipalidad de San José se instalaron 25 afiches en la ciudad de San José tratando derechos laborales, de la juventud, culturales, entre otros. De esta forma, la Defensoría construye tejido social desde la divulgación de derechos.



La construcción de un mundo para todas las edades, donde todas las personas coexistamos sin discriminación alguna y podamos vivir dignamente, exige el compromiso de todos y todas. Conocer la ley y respetar los derechos de las personas adultas mayores es una obligación de todos y todas.

••••• • **Debilitamiento del Estado** • **Bienestar y las Contralorías** • **de Servicio**

Este año el tema que nos convoca como institución dedicada a la protección y promoción de los derechos humanos y a la Contraloría de Servicios como órgano de control, es la preocupación generalizada por el evidente debilitamiento del Estado de Bienestar, lo que trae como consecuencia que “éste se aleje cada día más de su rol solidario, equitativo, poderoso y que interviene en los asuntos que competen a las personas”¹

Desde las labores cotidianas que lleva a cabo la Contraloría de Servicios, se conoce de una gran cantidad de necesidades insatisfechas de las personas, para las cuales, muchas veces no se tiene respuesta. Cada día, es más difícil que dentro del marco del quehacer estatal encuentren solución a sus necesidades, que no son otra cosa que satisfacción plena de sus derechos y esto provoca un aumento evidente en los niveles de desconfianza hacia la labor gubernamental.

A nivel social, encontramos una sociedad cada día más compleja y fragmentada que ha generado una gran cantidad de demandas provenientes de los diferentes grupos sociales, a las que nuestras instituciones, no están en capacidad de responder de manera efectiva y oportuna ya que “el Estado se ha visto limitado en su poder y en su capacidad de respuesta para impulsar políticas económicas y de bienestar por sí solo”.² Por ello, como instancia de participación ciudadana conviene analizar algunas de las consecuencias más evidentes de esa crisis del Estado y que de alguna forma, impactan directamente en las labores asignadas a esta Contraloría de servicios.

El Estado democrático, en cumplimiento de su responsabilidad de promover y fortalecer la democracia participativa, ha creado una serie de instancias y de órganos que funcionan como espacios de interacción entre las y los usuarios de los servicios, cuyo objetivo es incentivar la participación ciudadana en cuanto a hacer llegar sus sugerencias, consultas y denuncias, todo esto con el objetivo de que las mismas sean resueltas y tomadas en cuenta.

1 Introducción La crisis del Estado Bienestar Informe Defensoría de los Habitantes 2011

2 Ibidem

Entre esos órganos, se encuentran las Contralorías de Servicio, definidas por algunos como "controles interesados"³

De tal forma, en la Defensoría de los Habitantes, constantemente se reciben consultas y denuncias que evidencian la inconformidad de las personas, por no recibir una adecuada y eficiente prestación de algunos servicios que actualmente brinda el sector privado, en campos tales como: explotación de recursos naturales, transporte, telecomunicaciones, educación, salud, energía, construcciones etc., todo esto, como clara consecuencia de ese traslado de competencias, otrora responsabilidad del Estado.

Por ello, la Contraloría de Servicios debe estar actualizada sobre las funciones y competencias de las diferentes instancias a las cuales las personas pueden acudir para poner su denuncia o plantear sus solicitudes. Como Contraloría se observa la labor institucional en cuanto a que los profesionales encargados de cada temática, atiendan de la mejor manera las inquietudes de las y los habitantes.

Al mismo tiempo, con el fin de brindar una mejor atención a las personas usuarias, esta Contraloría de Servicios cuando el caso lo amerita, realiza un trabajo de coordinación con la Dirección de Admisibilidad. De igual forma en ocasiones se realizan referencias a los Consultorios Jurídicos de la Universidad de Costa Rica, que se encuentran ubicados dentro de las instalaciones de la institución y brindan acompañamiento letrado y orientación jurídica.

La claridad de la información y orientación que se brinda es fundamental para que las personas puedan hacer una defensa efectiva de sus derechos ante las instancias que el Estado ha puesto a su disposición, para que las personas usuarias de sus servicios, encuentren los mecanismos efectivos que les permitan tutelar sus derechos.

Por eso son importantes las distintas iniciativas que se desarrollan en este campo tales como; las oficinas de atención al cliente y/o las llamadas plataformas de servicio, que pueden funcionar como espacios de justicia reparativa.

En el espacio de lo público, la relación que las personas establecen con la institucionalidad del país, genera desencanto e indignación ante la falta de respuesta de las instituciones del Estado, se enfrentan día con día con "una guerra imposible contra un sistema burocrático demasiado engorroso y paralizante"⁴ lo más simple y lógico obstaculiza el progreso y la organización nacional "⁵

Las personas acuden a las instituciones del Estado una y otra vez, en busca de respuesta a sus solicitudes. Cuando los asuntos se plantean ante la Contraloría de Servicios, generalmente por la vía telefónica o por medios electrónicos, se tramitan a lo interno de esta institución y se hace un traslado inmediato ya sea a la Dirección

3 Salazar Roxana. AMBIO. Mecanismos de participación ciudadana ante los cambios globales.) porque se crearon con la finalidad específica de velar por el buen accionar del sector público y de aquellas instancias que brindan servicios públicos privatizados.

4 ¿Autoridad o Gobernabilidad? Víctor Ml. Mora. Franciscano Conventual

5 Idem

de Admisibilidad, o ante las respectivas instancias de conformidad con la solicitud. En ocasiones se refiere a la Contraloría de Servicios de la institución correspondiente.

Es necesario aprender a ser relectores de la realidad de las instituciones y de la realidad del país, como bien lo menciona la periodista española Sofía de la Roa "Cada día se propone una regeneración democrática de abajo hacia arriba que fomente el debate público, otorgue al ciudadano un puesto y una voz en la construcción de la realidad y su participación activa dentro de los espacios públicos de participación ciudadana".⁶ De tal suerte, es claro que las Contralorías de Servicio, enfrentan el reto de hacer una lectura constante de esas inconformidades, analizarlas y canalizarlas de manera diligente, oportuna y eficaz, para contribuir a mejorar la calidad de vida de las personas que utilizan estas instancias y colaborar con el rescate de la credibilidad de la institucionalidad pública. Ese es el trabajo sustantivo que se realiza desde la Contraloría de servicio de la Defensoría de los Habitantes y de esta forma también, se contribuye en la búsqueda del equilibrio entre las relaciones de poder que tiene la ciudadanía con el Estado.

Las asimetrías en el acceso a la información

La interacción con el habitante de las instituciones en general y de manera particular las Contralorías de Servicio, dan cuenta de las grandes asimetrías que se evidencian en el acceso a la información, particularmente cuando las personas tienen interés en obtenerla porque se trata asuntos de interés público que les implica y compete de manera directa. Aún en estos casos, el acceso a la información es difícil y ello, contribuye a fomentar asimetrías que finalmente, contribuyen a perpetuar las desigualdades y las inequidades.

Ese acceso desigual a la información, genera por un lado, a un habitante que como bien lo menciona Eduardo Araya Moreno, significa un gran reto para las instituciones, ya que es una persona conocedora de sus derechos y de la realidad del contexto social, político, económico y cultural en el cual está inmerso "Los gobiernos ahora tienen que lidiar con un ciudadano altamente expresivo, cada vez más ilustrado, más demandante y más presente, lo que significa un gran desafío.⁷ Ese habitante ya no es reactivo, todo lo contrario es una persona activa, que se informa, que se cuestiona, que no se puede manipular y a quien no se le pueden dar respuestas ligeras y cortoplacistas sobre los asuntos cada día más complejos e integrales que plantean.

Por otro lado, está el grupo de personas que conoce y tiene acceso a las esferas de decisión, por lo que direcciona bien sus solicitudes y sus demandas son satisfechas. Por último está un tercer grupo de habitantes que no posee información, que son absolutamente vulnerables por su condición de sexo, edad etnia, grupo social y que el sistema los ha excluido casi de todo.

6 Sofía de la Roa. Movimiento 15M. ¡Cuidado que viene el ciudadano!

7 Eduardo Araya Moreno. Artículo Construcción del Estado regulador y la relación estado-sociedad civil

La importancia de la participación ciudadana y su legitimación

Se requiere del Estado, no solo la emisión de políticas públicas que favorezcan e incentiven los espacios de participación ciudadana, sino que también ponga a disposición de las personas y de la sociedad civil, los mecanismos de resolución de controversias, lo que sin duda alguna, ayudará al fortalecimiento de una cultura de diálogo, concertación y paz social en la que converjan los intereses de las organizaciones de la sociedad civil, de los entes privados y de las instituciones estatales.

Las Contralorías de Servicios, tienen una gran responsabilidad por la importante relación que se establece entre la Administración Pública y la sociedad civil; por ello, para la Defensoría es prioritario fortalecer el Sistema Nacional de Contralorías de Servicios y así trabajar en el cambio cultural que se requiere para dignificar la atención que se da a las personas. Como lo menciona muy bien Mario Albuquerque "Muchas instituciones públicas creen que atender al público en una ventanilla es el cargo de menor categoría en el servicio. Toman como un ascenso el salir de la ventanilla y pasar a un trabajo de oficina. Tenemos que dar vuelta a esa lógica, es hacer que la atención al público sea lo más importante dentro de un servicio"⁸.

Desde esos importantes espacios de participación ciudadana que constituyen las Contralorías de Servicios, se debe fortalecer la atención a las personas, atendiendo con diligencia sus demandas. Con ello, se contribuye a devolverle la credibilidad en las instituciones del Estado. Además, las instituciones deben aprender a ver en las denuncias de la gente propuestas de mejora continua y no actuaciones de enemigos que buscan desestabilizar su accionar.

A las señoras y señores diputados, una vez más, la Defensoría de los Habitantes y su Contraloría de Servicio, les hacen una respetuosa excitativa para que conozcan, discutan y aprueben dicho Proyecto, con ello estarán haciendo un valioso aporte al fortalecimiento de la democracia participativa.

Transparencia y efectividad

Uno de los grandes desafíos a los que se enfrenta el país, es el compromiso con la transparencia, Como lo menciona Mario Albuquerque "Transparencia en términos de predictibilidad de los procesos administrativos, efectividad en términos de los resultados en las prestaciones."⁹

Las instituciones en general y las Contralorías de Servicio en particular, ante las malas prácticas a las que se enfrentan día a día en el servicio público, propician procedimientos en ocasiones sumamente rígidos y basados en la desconfianza, donde todo debe ser sometido a control. Nuestras instituciones poco a poco, se han ido sometiendo a camisas de fuerza, que dan como resultado, estructuras engorrosas e

8 Artículos Eduardo Araya Moreno La construcción del Estado regulador y la relación Estado Sociedad Civil

9 UNA INVITACIÓN A MEJORAR LA GESTIÓN Subsecretaría de Economía Mario Albuquerque Director Ejecutivo Chile Calidad. Seminario Internacional. Mejorando la gestión de los servicios públicos. Chile 2007

inflexibles que obligan a las personas a transitar por verdaderos vía crucis, perdidos en el laberinto de la tramitología.

Mario Albuquerque llama a reflexión sobre este tema y establece la diferencia que existe entre países desarrollados y países en vías de desarrollo: "En los primeros, se parte de una lógica constructiva basada en la búsqueda de resultados, en general va asociada a procesos de negociación, acuerdos y desarrollo de incentivos. Se busca entregar más responsabilidad a los gestores. En los segundos, se parte de una lógica de desconfianza, las herramientas de control de gestión, se convierten en acciones sancionatorias. A nivel de las agencias públicas, éstas tienden a protegerse. La manera más fácil de hacerlo no es necesariamente realizando la mejor gestión, sino que entregando menos información o dividiéndola".¹⁰

El tema que hoy preocupa a la Defensoría, debe llamar a un análisis profundo, para evidenciar la necesidad de construir una agenda pública donde se estudie a profundidad esta relación estado-sector privado- sociedad civil, el rol que cada uno de ellos debe cumplir y las responsabilidades que deben asumir, para fortalecer el Estado Solidario y reiterar el compromiso con el bienestar común, sin dejar de lado, el compromiso que se ha adquirido con la transparencia, la efectividad, el acceso a la información.

No se puede, ni se debe endosar la responsabilidad de los actos de corrupción solo a las y los funcionarios públicos que los cometen. Tanto peca el corruptor, como el corrupto, sin el primero no existiría el segundo. No solo demandemos del Estado transparencia, sino también a la empresa privada y una mayor atención y compromiso por parte de la sociedad civil.

Resumen de actividades

Se participó en actividades de capacitación que fueron convocadas por la institución por considerar las temáticas de importancia e interés institucional: Atención y buen trato a la ciudadanía, Elaboración y redacción de informes, taller sobre Resolución de Conflictos, Reuniones restaurativas, Curso formación de jefes, Taller Intervención en crisis, Taller Transversalidad de Género, Consumo Sostenible y compras responsables.

La Secretaría Técnica del Ministerio de Planificación y Política Económica convocó a las Contralorías de Servicio a varias actividades de capacitación, de intercambio de experiencias y de análisis, entre ellas: Taller sobre Participación ciudadana en la gestión pública costarricense, Papel de las Contralorías de Servicio en el cumplimiento de la Ley 8220, Cómo elaborar los Planes Anuales de Trabajo, Actividad Anual de retroalimentación de las Contralorías de Servicio.

Algunos problemas detectados por la Contraloría. Los problemas de accesibilidad a la institución por medio de la central telefónica y como consecuencia de ello, la dificultad de comunicación con las y los profesionales de las diferentes áreas de

10 bis

la institución, lo que impide mayor agilidad con el compromiso de suministrar información acerca del estado de las investigaciones a las personas interesadas. Este es el tema de mayor inconformidad de los y las usuarias.

Como alternativa de solución, se acepta la recomendación de la Contraloría de Servicios de publicar en la página de internet de la Defensoría los números directos de las Direcciones con la finalidad de que las y los habitantes puedan solventar de alguna manera el problema que se presenta con la central telefónica, además se están haciendo las diligencias necesarias por parte de la Dirección Administrativa en la búsqueda de la mejor opción económica para la compra de una nueva central telefónica.

También se planteó la necesidad de mejorar la entrada principal de la institución, para facilitar el acceso de las personas adultas mayores y las personas con discapacidad.

Esta Contraloría ha reiterado la preocupación por resguardar y garantizar la confidencialidad a las personas que así lo solicitan, reforzando para ello todos los controles.

Se solicita que la institución haga todos los esfuerzos para cumplir con el compromiso que se tiene con las personas no videntes, de enviar todo documento que la Defensoría emite, no solo en físico, sino también en audio.

Se solicitó a la Dirección de Asuntos Jurídicos criterio con respecto a las consecuencias del uso de prueba por parte de la Defensoría de los Habitantes, entre ella el video, cuando considere conveniente para un mejor resolver, sin que exista la previa autorización de la persona funcionaria pública para que sea utilizada. Esto como respuesta a una inconformidad presentada ante la Contraloría de Servicios por una habitante funcionaria de una institución educativa.

Otros aportes de la Contraloría.-

- Se coordinó con el Despacho de nuestra institución y con la Asociación de Psiquiatría para que se elaborara una propuesta de capacitación dirigida a las y los funcionarios sobre intervención en crisis. Luego de discutida la propuesta, el taller se llevó a cabo en las instalaciones de la Defensoría y asistieron 30 personas funcionarias de la institución. Importante de mencionar el reconocimiento que se le hizo a la señora Defensora y a la Contraloría de Servicios por parte de la Asociación Costarricense de Psiquiatría por promover la educación y la promoción de la salud mental de las y los habitantes.
- La Escuela Judicial solicitó a la Contraloría de Servicios su colaboración con la finalidad de discutir la propuesta para llevar a cabo la capacitación a jueces y juezas en el marco del Programa de Formación Inicial para aspirantes a la Judicatura, la cual se concretó a principios del año 2011. Esta capacitación es considerada por la institución, de gran importancia porque permite intercambiar con esos profesionales de la administración de la justicia sentencias

consideradas emblemáticas por la incorporación y el abordaje que en ellas se hace del tema de derechos humanos.

- Se conocen y tramitan solicitudes de capacitación en temáticas específicas por lo que se coordina con las Áreas correspondientes, entre ellas con la Dirección de Promoción y Divulgación, la solicitud de la Contraloría de Servicios de la Municipalidad de la Unión el tratamiento de temas de violencia; con Control de Gestión información sobre la Red de transparencia y el rol de las Contralorías de Servicio, dirigida a las y los Contralores de Servicio.
- La Contraloría acompaña inspecciones a las áreas de defensa.
- Se da trámite a las solicitudes de información, apoyo, capacitación por parte de contralorías de servicio, entre ellas Contraloría de Servicios de la JASEC, la Municipalidad de la Unión. El Instituto Mixto de Ayuda Social, el Instituto de Fomento Cooperativo, el Ministerio de Salud, la Asociación de Contralores de Servicio. Pero al mismo tiempo se coordina con estas y otras Contralorías como las del ICE, el Instituto de Acueductos y Alcantarillados, las Contralorías del Poder judicial, el IMAS, Consejo de Seguridad Vial, la Caja Costarricense del Seguro Social, Instituto de Desarrollo Agrario, la Compañía Nacional de Fuerza y Luz, etc., para poner en su conocimiento asuntos que las personas plantean ante la Contraloría de Servicio de la Defensoría y que son de su competencia.
- Se hace traslado de todos los correos que ingresan a la Contraloría de Servicios a través de internet, en las que las personas solicitan la intervención de la institución o en otros casos de orientación. A la vez, se les hace acuse de recibo informándoles del traslado correspondiente.
- Se brindó apoyo al Despacho del señor Defensor Adjunto y a la Dirección de Promoción y Divulgación para poner en práctica la propuesta "Creación de Redes de personas usuarias de los servicios públicos", la cual, se inicia con un plan piloto en la Región Chorotega. Se acompaña al Defensor Adjunto para conversar sobre esta propuesta con la señora Viceministra de Salud, y el señor Contralor de Servicios de ese Ministerio, lo mismo que con la Contraloría de Servicios y a la CCSS y con dirigentes de la Unión Regional de las Asociaciones de Desarrollo. Participa junto con el Defensor Adjunto y la Dirección de Promoción y Divulgación en la realización de dos talleres, en Cañas y Liberia, con el fin de que las y los habitantes discutieran e identificaran los servicios que consideran prioritarios para conocer sus derechos y demandar servicios de calidad.
- Se elaboró la propuesta del Manual de Servicios de la Defensoría de los Habitantes.
- Se formó parte de la Comisión Organizadora de la celebración del XVIII Aniversario de la creación de la Defensoría de los Habitantes.
- Se participó en diferentes ferias, entregando material divulgativo acerca del quehacer institucional: Feria de discapacidad, Feria día Internacional del Consumidor, Encuentros Ciudadanos en el marco de la celebración de la Anexión de Guanacaste el 25 de Julio, se acompañó al señor Defensor Adjunto y a la

Directora de Admisibilidad en visita al Colegio Técnico de Sarapiquí para realizar conversatorio con las y los estudiantes.

- Se brindó apoyo logístico a la Dirección de Promoción y Divulgación para que en el marco de celebración del Día Internacional del Medio Ambiente se llevara a cabo en la ciudad de Limón la actividad "Delitos ambientales e importancia de la participación ciudadana"
- Se apoyó con la convocatoria a la Dirección de Promoción y Divulgación para el Premio Calidad de Vida.
- Actualizar la página de la Defensoría o que por alguna razón el link que se ha puesto a la disposición de las personas para que nos externen sus opiniones, no les abre.
- Casos que no se resuelven en el seguimiento y demandan de la institución una nueva intervención.
- Quejas por lentitud del proceso de notificación, a la vez solicitan que se les envíen los documentos por medios electrónicos.
- Importante destacar la relación de apoyo que se tiene con la Dirección de Admisibilidad, lo que permite discutir algunos de los casos que son puestos en conocimiento de la Contraloría de Servicios y que en una primera revisión parecieran no ser de competencia de la institución. También destaco la relación que se ha establecido con la Encargada de los Consultorios Jurídicos de la Universidad de Costa Rica, ubicados en las instalaciones de la Defensoría.

••••• • Dirección de • Asuntos Jurídicos

Desde su condición de órgano superior consultivo, técnico-jurídico de la Defensoría de los Habitantes, la Dirección de Asuntos Jurídicos tiene a su cargo emitir dictámenes y proporcionar asesoría jurídica, verbal o escrita sobre los asuntos más diversos a la Defensora de los Habitantes así como al Defensor Adjunto, las Áreas de Defensa, la Dirección Administrativa, la Contraloría de Servicios y la Auditoría Interna a su solicitud en las materias de su competencia.

También le compete por disposición del artículo 13 de la Ley de la Defensoría de los Habitantes, gestionar los intereses de la institución en los procesos judiciales y administrativos en que la institución intervenga en defensa de los derechos e intereses de los habitantes.

Igualmente, de conformidad con el Estatuto Autónomo de Organización institucional, le corresponden otras funciones, tales como participar en la elaboración ó reforma de todos los instrumentos normativos internos, reglamentos, estatutos para la regulación de sus actividades internas, manuales así como de los convenios de cooperación interinstitucional que suscriba la Defensoría con organizaciones internacionales, universidades y otros entes u órganos de la Administración Pública.

La Dirección Jurídica es el órgano al que compete la emisión de todas las certificaciones que se soliciten a la institución; la participación conjunta con el Departamento de Recursos Humanos en los procedimientos disciplinarios que el o la Jerarca institucional decida iniciar por faltas atribuibles a las y los servidores y la resolución de todos los recursos administrativos que se interpongan en materia de contratación administrativa y con ocasión de los procesos de concursos de antecedentes para la designación de los propietarios de plazas vacantes.

Tal y como ya se había explicado en el Informe Anual de Labores 2011, concretamente en el capítulo de esta Dirección, su intervención institucional se manifiesta en tres ámbitos de actividad fundamentales:

Ámbito de la Actividad de Contratación Administrativa. En este ámbito la Dirección de Asuntos Jurídicos proporciona asesoría jurídica verbal o escrita a la Dirección Administrativa y al Departamento de Proveduría y Servicios Generales en los procesos de contratación. Puntualmente, la Dirección tiene la responsabilidad de analizar y verificar que cada proceso -de contratación directa, por licitación, por registro- haya sido encauzado por la vía que legalmente corresponde 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.

Asimismo, le corresponde en este ámbito 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, jurídico por parte de la Comisión de Adjudicaciones de la Defensoría de los Habitantes.

Le compete también a ésta dirección 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 al período al cual corresponde el presente informe, la Dirección de Asuntos Jurídicos analizó y refrendó los siguientes procesos de contratación.

Contrataciones efectuadas bajo la modalidad de Licitación Abreviada:

- Licitación Abreviada N° 2011LA-000010-DHR: "Adquisición e instalación de mobiliario y panelería para oficinas".
- Licitación Abreviada N° 2011LA-000002-DHR: "Modificación de la configuración del sistema de bombeo contra incendio en casa de máquinas, ubicada en el edificio principal de la Defensoría de los Habitantes, ubicado en Barrio México, distrito Merced, San José".
- Licitación Abreviada N° 2011LA-000009-DHR: "Mantenimiento de cubierta de techo del módulo central. Reparación de tres bodegas internas de los módulos 1 y 3 del edificio central de la Defensoría de los Habitantes".
- Licitación Abreviada N° 2011LA-000005-DHR: "Reemplazo de la cubierta del techo y de su estructura original, ubicado en la entrada principal del edificio central de la Defensoría de los Habitantes, sita en barrio México, San José."

Contrataciones efectuadas bajo la modalidad de contratación directa:

- Contratación Directa N° 2012CD-000048-DHR: "Prestación de servicios de correo electrónico registrado por parte de la empresa RPOST S.A".

- Contratación Directa N° 2011CD-000236-DHR: "Contrato de servicio de monitoreo de las oficinas regionales de Puntarenas, Pérez Zeledón, Limón y Liberia de la Defensoría de los Habitantes".
- Contratación Directa N° 2012CD-000041-DHR: "Servicio de alquiler mensual de un espacio bajo techo para parqueo".

Ámbito de la Actividad de Asesoría Técnico Jurídica. Tal y como se indicó al inicio, ésta constituye la función primordial de la Dirección de Asuntos Jurídicos. A través de esta función, la Dirección se vincula estrechamente con las labores sustantivas de defensa de las y los habitantes que ejercen tanto las diferentes Áreas temáticas de la institución así como la Defensora y el Defensor Adjunto. En tal sentido, la ésta Dirección interviene conjunta y coordinadamente en los casos en que aquellas y los Jerarcas consultan o solicitan el 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.

En tal sentido, en forma recurrente se solicita criterio a la Dirección para –si fuere el caso- reforzar la posición de la Defensoría en un informe final o ante una coyuntura especial de realidad nacional. También son frecuentes las solicitudes de respaldo a la Dirección por parte de las Áreas de Defensa y la o el Defensor, cuando –también en casos de alta complejidad- los denunciantes o las instituciones a las que se giraron recomendaciones sustanciales, interponen recursos de reconsideración y se requiere fortalecer la posición jurídica e interdisciplinaria asumida por la Defensoría de los Habitantes al cabo de su investigación.

En el presente período, la Dirección Jurídica intervino en múltiples casos que reunieron las características descritas, cuyo detalle sin embargo, no es desarrollado en este capítulo para evitar duplicidad de información, la cual es más bien expuesta por cada Área de Defensa en su capítulo particular del presente Informe Anual.

También dentro de su ámbito de actividad de asesoría, la Dirección rinde –al igual que las Áreas de Defensa- dictámenes con ocasión de proyectos de ley que son consultados periódicamente por las diferentes Comisiones de la Asamblea Legislativa o bien de oficio, cuando la institución considera que debe alertar a los diputados sobre aspectos puntuales contenidos en los proyectos que deben ser enmendados para evitar futuras afectaciones a derechos de los habitantes.

Lo anterior, de acuerdo con lo que establece el artículo 157¹ del Reglamento de la Asamblea, razón por la cual la institución busca incidir con su magistratura de influencia a través de este tipo de mecanismos, colaborando al legislador para que en

1 Al efecto, dispone el artículo 157 del Reglamento de la Asamblea Legislativa lo siguiente: "Artículo 157.- Consultas institucionales. Cuando en la discusión de un proyecto la Asamblea determine que debe ser consultado el Tribunal Supremo de Elecciones, la Universidad de Costa Rica, el Poder Judicial o una institución autónoma, y no lo hubiera hecho la Comisión, se suspenderá el conocimiento del proyecto, procediéndose a hacer la consulta correspondiente. Si transcurridos ocho días hábiles no se recibiere respuesta a la consulta a que se refiere este artículo, se tendrá por entendido que el organismo consultado no tiene objeción que hacer al proyecto. En caso de que el organismo consultado, dentro del término dicho, hiciera observaciones al proyecto, éste pasará automáticamente a la comisión respectiva, si la Asamblea aceptara dichas observaciones. Si ésta las desechare, respetando lo que determina la Constitución Política, el asunto continuará su trámite ordinario."

su labor tenga un verdadero enfoque de Derechos Humanos, sumado al respeto al Estado Democrático y Social de Derecho.

En ese sentido, durante este período la Dirección de Asuntos Jurídicos dictaminó los siguientes proyectos de ley:

1. Proyecto de Ley N° 17954 "Imprescriptibilidad de las deudas por cuotas obrero-patronales de los seguros sociales, modificación del artículo 56 de la Ley Orgánica de la Caja Costarricense de Seguro Social, Ley N° 17, de 22 de octubre de 1943, y sus reformas". Esta iniciativa legislativa fue considerada inconveniente en cuanto a su aspiración a declarar la imprescriptibilidad de las deudas por cuotas obrero-patronales, por sus posibles efectos perniciosos sobre el instituto jurídico de la prescripción en todo el ordenamiento jurídico, así como sobre el buen funcionamiento del sector público. De otro lado, en cuanto a la adecuación del tipo penal a lo gravoso que resulta esta conducta para la seguridad social y el trato benigno que tiene la legislación vigente, se estimó oportuno proceder con la reforma legal pertinente.
2. Proyecto de Ley N° 17416 "Modificación del artículo 5 de la Ley de Iniciativa Popular N° 8491 de 09 de marzo de 2006". Este proyecto fue dictaminado de forma negativa en el tanto se estimó que supondría una intervención ilegítima del legislador en la autonomía que posee la Asamblea Legislativa para regular su propio funcionamiento y que se ha erigido a propósito del principio de Derecho Parlamentario denominado interna corporis.
3. Proyecto de Ley N° 17.950 "Semana Nacional de los Derechos Humanos". Esta iniciativa parlamentaria fue avalada por la Defensoría de los Habitantes en el tanto pretende estimular una labor de promoción de los Derechos Humanos en Costa Rica.
4. Proyecto de Ley N° 17.961 "Ley sobre regulación del derecho de petición y pronta respuesta". La posición de la Defensoría en torno al proyecto de cita que se encuentra en corriente legislativa fue negativo, en el tanto reitera normativa ya vigente dentro del ordenamiento jurídico costarricense, así como por la introducción de normas que se estimó no fortalecen el tema de acceso a la información pública como derecho tutelado en la Constitución Política.
5. Proyecto de Ley N° 18.011 "Ley de Solidaridad en la Educación Universitario Privada, Reforma y Adición de varios artículos de la Ley de Creación del Consejo Nacional de Enseñanza Superior Universitaria Privada N° 6693". Dentro del dictamen rendido ante la consulta a este proyecto, se indica sobre la posición favorable que posee este órgano defensor en torno al mismo, haciendo observaciones en torno a los cambios introducidos en las potestades regulatorias a cargo del Consejo Nacional de Enseñanza Superior Universitaria Privada y la doble perspectiva con que se debe analizar el derecho a la educación constitucionalmente garantizado.
6. Proyecto de Ley N° 17.938 "Reforma al artículo 505 del Código Civil, adiciónese el artículo 1 bis a la Ley de Expropiaciones número 7495 y Adiciónese un tercer párrafo al artículo 22 del Código Procesal Contencioso Administrativo, para regular

el régimen jurídico del subsuelo”. En lo que atañe a este Proyecto de Ley, esta Defensoría realizó una serie de señalamientos en torno al régimen de los bienes de dominio público frente al derecho de propiedad tutelado constitucionalmente y el equilibrio que debe resguardarse entre libertad y potestad, como binomio indisoluble de las relaciones entre Estado y el individuo.

Ámbito de la Actividad Judicial.

La Defensoría, en ejercicio de las atribuciones señaladas por el legislador en el artículo 1º de su ley de creación, posee la magistratura de influencia como el mecanismo preponderante para cumplir con su cometido de proteger los derechos subjetivos e intereses legítimos de las personas y velar por el buen funcionamiento del sector público.

A su vez, la misma ley –en su artículo 13- faculta a la institución para que en la consecución de dichos fines públicos, interponga cualesquiera acciones judiciales o administrativas, con lo cual se otorga una legitimación de naturaleza objetiva con un amplio espectro para intervenir en esos escenarios. Lo anterior, se ve reforzado por disposiciones contenidas en otros cuerpos normativos donde se otorga a la Defensoría una legitimación institucional, como lo son la Ley de la Jurisdicción Constitucional y el Código Procesal Contencioso Administrativo para asegurar su intervención sin contratiempos en jurisdicciones especializadas.

De acuerdo con lo anterior, durante el presente período fue en la jurisdicción constitucional donde la Defensoría de los Habitantes accedió con más recurrencia a fin de reivindicar los derechos de las personas que han sido violentados. En ese sentido, la Defensoría de los Habitantes interpuso un total de 7 procesos de amparo² que se detallan de la siguiente forma:

- a. Tres procesos declarados con lugar: éstos fueron incoados en contra del Ministerio de Obras Públicas y Transportes por violación al derecho a una justicia pronta y cumplida y al buen funcionamiento de los servicios públicos; contra el Ministerio de Educación Pública por vulneración al derecho de acceso a la educación en condiciones de igualdad y contra el Ministerio de Hacienda y la Dirección Nacional de Pensiones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social por el menoscabo a los derechos de protección especial en favor de la población adulta mayor en su relación con los principios de razonabilidad y proporcionalidad, así como el buen funcionamiento de los servicios públicos.
- b. Un proceso declarado parcialmente con lugar: interpuesto contra la Caja Costarricense del Seguro Social, con base en la violación al derecho a la protección especial sobre la población adulta mayor en su relación con los derechos a la

² Los números de expediente conforme a su resultado final son los siguientes: con lugar: 11-14685-0007-CO, 11-010595-0007-CO y 11-007789-0007-CO; parcialmente con lugar: 11-006991-0007-CO; sin lugar: 11-013263-0007-CO y 11-012982-0007-CO; rechazado de plano: 12-002768-0007-CO

seguridad social, justicia pronta y cumplida, así como el derecho al buen funcionamiento de los servicios públicos;

c. Dos procesos declarados sin lugar: uno de ellos interpuesto contra el Departamento de Asuntos Disciplinarios del Ministerio de Educación Pública por el quebranto al derecho de acceso a la justicia y derecho de defensa, así como contra la Dirección Nacional de Notariado por discriminación con ocasión de la condición de discapacidad que sufre una persona notaria. Éste último fue declarado sin lugar pues en el ínterin desde que la Defensoría interpuso el recurso de amparo y la emisión de la resolución por parte de la Sala, la Dirección de Notariado actuó conforme y atendió el objeto del recurso.

d. Un proceso rechazado de plano: mismo que fue planteado en contra del Consejo de Transporte Público por el quebranto al principio constitucional de intangibilidad relativa del patrimonio en su obligación de garantizar el mantenimiento del equilibrio económico y financiero del contrato de concesión en el tema de transporte público, concretamente de los concesionarios del servicio público de transporte, modalidad taxi.

Desde la posición procesal de coadyuvante y conforme con lo que establece el artículo 34 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, se presentaron 5 coadyuvancias³ en procesos de amparo en los cuales la Defensoría consideró trascendental abonar con su conocimiento en la materia en derechos humanos a los recurrentes principales, cuyo detalle es el siguiente:

a. Un proceso declarado con lugar: mismo que se interpone en contra de la Municipalidad de Santa Ana y el Ministerio de Obras Públicas y Transportes –coadyuvando a una habitante- por vulneración al derecho al buen funcionamiento de los servicios públicos en el mantenimiento de la infraestructura vial, dada la ausencia de un puente desde que había sido destruido en una tormenta tropical.

b. Dos procesos declarados parcialmente con lugar: Se coadyuva al Consejo Nacional de la Producción en proceso de amparo en contra del Ministerio de Hacienda ante la amenaza de vulneraciones al derecho al salario de los trabajadores de ese órgano del Estado. La segunda es una coadyuvancia contra el Ministerio de Justicia y Paz con ocasión de la vulneración de derechos sobre la población penal juvenil con sanciones de internamiento y que se encuentran en el Centro de Formación Juvenil Zurquí.

c. Dos procesos que actualmente se encuentran en trámite: uno de ellos interpuesto contra la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos –coadyuvando a un señor diputado de la Asamblea Legislativa- por violación al derecho de transparencia y participación en los ajustes extraordinarios de oficio en la tarifas de servicio de transporte remunerado de personas modalidad autobús. El segundo proceso, se interpuso contra el Ministerio de Hacienda –encontrándose como recurrente principal la Asociación de Abogados del Patronato Nacional de la Infancia- por la

³ Con números de expediente: 11-003807-0007-CO, 11-011619-0007-CO, 11-008621-0007-CO, 11-012256-0007-CO y 12-003784-0007-CO

no asignación del monto presupuestario ordenado legalmente en aras de proteger a la población menor de edad.

En el ejercicio de la legitimación directa que establece el artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional para que la Defensoría interponga acciones de inconstitucionalidad, procesos con una pretensión anulatoria de normas del ordenamiento jurídico que se considera contravienen la Constitución Política o el Derecho de la Constitución, durante el período del presente informe anual se presentaron un total de 34. La primera de ellas impugnando la constitucionalidad de los numerales 46, 51, 52, 54, 56 y 59 de la Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda por violentar el derecho constitucional a la igualdad en contra de las personas con discapacidad en el acceso a una vivienda digna, proceso que fue declarado sin lugar.

Una segunda acción de inconstitucionalidad, fue presentada por la institución ante la omisión inconstitucional con directa afectación al derecho fundamental a la participación, en la regulación normativa existente en la fijación y aumentos de tasas municipales por concepto de alcantarillado y agua potable, misma que fue acogida y actualmente se encuentra en estudio en el tribunal constitucional.

En la tercera acción de inconstitucionalidad interpuesta, se atacan varios artículos de la Ley Reguladora del Mercado de Seguros, referidos al régimen sancionatorio contra los operadores de seguros y ante el menoscabo que suponen las multas establecidas en dicha ley a los principios constitucionales de razonabilidad y proporcionalidad, así como el efecto perjudicial que potencialmente puede derivarse de la cuantía de estas sanciones para los derechos de las y los consumidores de este tipo de servicios.

Ahora bien, en el tanto la institución forma parte del Sector Público y en el ejercicio de sus actuaciones está sujeto al control por parte del Poder Judicial, contra la Defensoría fueron interpuestos siete recursos de amparo⁵, deviniendo cinco de ellos declarados sin lugar y absolviendo a la Defensoría de haber incurrido en la vulneración de derechos fundamentales en favor de las y los habitantes y dos declaratorias con lugar.

Cabe resaltar que la totalidad de amparos interpuestos en contra de la institución, lo son por supuestas violaciones a los artículos 27 y 41 de la Constitución Política en cuanto refieren a los derechos de petición y pronta respuesta, así como a una justicia pronta y cumplida en sede administrativa. No obstante lo anterior, la Sala Constitucional de manera reiterada sostiene que la Defensoría ha ejecutado múltiples acciones formales e informales en aras de garantizar el derecho de fondo que los habitantes en primera instancia han denunciado ante la institución, razón por la cual es la Administración Activa la cual realmente es la que continúa vulnerando derechos en perjuicio de las personas.

4 Con números de expediente judicial: 11-007547-0007-CO, 11-008768-0007-CO y 12-005870-0007-CO.

5 Estos procesos de amparo han sido tramitados bajo los expedientes número: 11-006707-0007-CO, 11-008741-0007-CO, 11-007644-0007-CO, 11-008737-0007-CO, 11-015317-0007-CO, 11-008438-0007-CO y 12-003158-0007-CO

Respecto a sus otras funciones señaladas al inicio de este epígrafe, la Dirección de Asuntos Jurídicos trabajó conjuntamente con la Dirección de Planificación y el Director del Área de Protección Especial, en la revisión integral y reformas múltiples al Manual de Macroproceso de Protección de Derechos de la Defensoría, instrumento que regula aspectos de procedimiento, abordaje, plazos y responsabilidades concretamente en la función de defensa de la institución. Para el corto plazo está dispuesta la publicación en el Diario Oficial La Gaceta del citado Manual reformado.



Dirección Administrativa

La Defensoría de los Habitantes, a través de la Dirección Administrativa procuró a lo largo de todo el período 2011, ser más eficiente en el uso y manejo de los recursos asignados. Lo anterior se refleja en el porcentaje de ejecución presupuestaria logrado en ese lapso, el cual alcanzó un total de 96.24%, cifra récord en los últimos diez años.

Bajo esta filosofía, se han impulsado proyectos importantes los cuales, se espera que alcancen su consolidación durante el período 2012. Algunos de esos casos se expresan con la afiliación a la gestión de gobierno digital, en su proyecto Merlink, que busca no solo la transparencia en el proceso de compras, sino además introducir a la Institución en el concepto cero papeles. O el proyecto de correo electrónico certificado, que también busca notificar las resoluciones institucionales de manera más expedita y eficaz, buscando la excelencia en el servicio al cliente.

Hacia lo interno se realizaron esfuerzos importantes no solo en la parte financiera sino también en lo concerniente a Recursos Humanos y la gestión de administración de bienes.

En relación a los Recursos Humanos, se estableció un plan piloto para la evaluación del desempeño de los colaboradores, el cual finalizó con éxito y cumplió las expectativas. Con esta evaluación continuamos en la búsqueda de la excelencia en las labores desarrolladas por cada servidor, inculcando en cada uno el espíritu de sana competencia y de crecimiento intelectual, profesional y laboral que permita brindar un mejor servicio a las personas.

Aunado a lo anterior, también se desarrollaron una serie de capacitaciones dirigidas a los directores y jefes de departamento en temas de gerencia y liderazgo, así como una capacitación a profesionales de defensa en el tema de redacción de informes técnicos.

Cabe mencionar que la Defensoría cuenta con 171 funcionarios, de los cuales 16 se ubican en las sedes regionales y 155 en oficinas centrales. De estos funcionarios 61 son hombres y 110 son mujeres. Y del total, 128 ostentan el título de profesional.

Respecto de 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. A continuación presentamos un cuadro resumen de las principales licitaciones tramitadas en el período 2011:

Número de Licitación	Objeto	Estado Contratación
2011LN-000001-DHR (Licitación Pública Nacional)	Contratación de servicios de Seguridad para las Instalaciones de la Defensoría de los Habitantes	Adjudicada (SEVIN, LTDA)
2011LA-000001-DHR	Vehículo Pick – Up, doble tracción, 5 pasajeros, color blanco	Desierta
2011LA-000002-DHR	Modificación de la configuración del Sistema de Bombeo contra Incendio en Casa de Máquinas , ubicado en el Edificio Central de la DHR	Adjudicada (EYSA Equipos y Servicios Industriales del Atlántico, S.A)
2011LA-000003-DHR	Adquisición de Equipo de Cómputo	Adjudicada (Intersoft de Centroamérica y AEC Electrónica, S.A)
2011LA-000004-DHR	Compra de Equipo de Transporte tipo Pick – Up	Desierta
2011LA-000005-DHR	Reemplazo de la cubierta del Techo y su estructura original de la entrada principal del Edificio Central de la Defensoría de los Habitantes	Adjudicada (Ingeniería PCR, S.A)
2011LA-000006-DHR	Compra de Equipo de Transporte tipo Pick – Up	Adjudicada (VEINSA)

2011LA-000007-DHR	Compra de un Sistema de Grabación y Cámaras para Circuito Cerrado de Televisión para las Instalaciones de las Oficinas Centrales de la DHR.	Adjudicada (MAS Seguridad, S.A)
2011LA-000008-DHR	Adquisición de un software	Adjudicada (IS Costa Rica, S.A, Nortec Consulting, S.A y CN Negocios)
2011LA-000009-DHR	Mantenimiento de Cubierta de techo del módulo central. Reparación de 3 bodegas internas de los módulos 1 y 3 del Edificio Central de la Defensoría de los Habitantes	Adjudicada (Desarrollos Urbanísticos Almada, S.A)
2011LA-000010-DHR	Adquisición e Instalación de Mobiliario y Panelería para Oficinas	Adjudicada (Euromobilia, S.A)
2011LA-000011-DHR	Adquisición de dos fotocopiadoras	Adjudicada (Productive Business Solutions (Costa Rica), S.A y Santa Barbara Technology)

Además, es importante destacar algunas actividades y tareas que se realizaron durante este período y que no son de la actividad ordinaria de este Departamento.

- Mantenimiento preventivo de cubierta de techos.
- Se estableció el inicio del programa de mantenimiento preventivo de cubierta de techos que incluyó las siguientes actividades:
- Reemplazo de canoas sobre los módulos 1, 2, 3 y modulo central: se contrataron los servicios de la empresa PCR, con lo cual se solucionó el problema de filtraciones que tenía la planta alta del edificio en dichas zonas, además se dotó de estructuras metálicas para poder caminar en el techo si tener que apoyarse directamente en la canoa, la cual es la única zona de paso para mantenimiento del mismo dada las pendientes que presenta la cubierta de techo.
- Mantenimiento de cubierta de techos modulo central: se contrataron los servicios de la empresa Almada S.A. para efectuar labores de mantenimiento preventivo de la cubierta de techo incluyendo lavado, raspado, pintura a dos

manos de toda las estructuras, reemplazo de todas las tornillerias, sellado de juntas, con lo cual se logra preservar las actuales estructuras y evitar la generación de filtraciones futuras.

- Reparación interna y externa de bodegas de los módulos 3 y 2 se contrató los servicios de la empresa Almada S.A para que hiciera la reparación de estas bodegas, dado el mal estado de los repellos externos, lo cual permitía filtraciones y sus consecuentes problemas de humedad y deterioró de los materiales que se almacenaban dentro. Para tales efectos, fue necesario el reemplazo de los repellos, confección de una estructura tipo losa en la parte superior de las bodegas en su exterior.
- Mejoras en instalaciones eléctricas, electrónicas y mecánicas
- Mejoras al sistema de bombeo contra incendio: se contrató a la empresa EQUILSA. LTDA para las labores de reubicación de válvulas y tuberías de sentido del sistema contra incendio, con el fin de que cumpliera con las actuales normas NFPA y en acatamiento a las recomendaciones brindadas por el Cuerpo de Bomberos en las inspecciones realizadas al sistema.
- Instalación de nuevos sistemas de CCTV en oficinas centrales y oficinas regionales: se contrataron los servicios de la empresa Mas Seguridad para hacer el reemplazo del antiguo sistema de CCTV de la sede central por uno de mayores prestaciones en cuanto a capacidad de almacenamiento, resolución, rapidez y conectividad. También se instalaron sistemas de CCTV en las regionales de Puntarenas, Pérez Zeledón, Ciudad Neilly y Limón, con lo cual se brindó mejoras a los sistemas de seguridad de la institución.
- Mejoras en instalaciones y equipos audiovisuales.
- Instalación de pantallas interactivas: se contrataron los servicios de la empresa Interactiva Dos Mil, para que instalará pantallas interactivas en las aulas de capacitación y la sala de Exdefensores, siendo esto una herramienta tecnológica de punta que beneficia la calidad e impacto de capacitaciones, reuniones y actividades de promoción de la institución
- Adquisición de Equipo para video conferencia: se contrató a la empresa Sony Visión para que instalara y brindara capacitación en el uso del equipo de video conferencia con resolución HD (High Definition), con el cual se pretende brindar conectividad con sus sedes regionales, instituciones, organismos u otras entidades vía remota, beneficiando y aumentando el alcance que puede tener la institución
- Mejoras al centro de fotocopiado.
- Adquisición de fotocopiadoras: se adquirieron equipos nuevos de fotocopiado de las Marcas Xerox y Canon, con el fin de reemplazar el equipo que ya presentaba obsolescencia. Además se dotó de un equipo adicional para cumplir funciones de resguardo del servicio en caso de que el principal requiera de algún servicio de mantenimiento.

Programas de mantenimiento preventivo a instalaciones electromecánicas.

- Se consolidó el establecimiento de programas de mantenimiento preventivo anual, de las instalaciones de electromecánicas de la sede central y oficinas regionales, para lo cual se hicieron contrataciones con las empresas TUNDRÁ Aire Acondicionado, EQUILSA LTDA, MAS SEGURIDAD, AGROMECA, Accesos Automáticos, con el fin de garantizar la prestación del servicio de la institución y buen estado de los equipos involucrados en cada instalación.
- Mejoras al servicio de transportes
- Adquisición de vehículo nuevo tipo pick up: se adquirió un nuevo vehículo Mitsubishi modelo L-200, con el fin de incrementar la flota vehicular y poder ampliar la cobertura de solicitudes de gira que se generan en la institución la cual se ve afectada por las restricciones de placa en el área metropolitana además de brindar vehículos de excelente calidad del tipo todo terreno para que las condiciones de zonas alejadas no afecten la prestación de los servicios dados por los funcionarios en sus giras.
- Programa de mantenimiento preventivo vehicular: se amplió y consolidó el establecimiento de un plan de mantenimiento preventivo vehicular anual con el afán de brindar seguridad a los funcionarios en sus giras, garantizando el buen estado de condiciones mecánicas de cada vehículo. Para tales efectos se establecieron contrataciones con los talleres: Taller José Abel Quesada, Lubricentro San Jorge, Taller Súper Servicio, RAC Servicentro MT, los cuales, realizan las actividades contratadas a los diferentes sistemas mecánicos de nuestra flota vehicular.

En lo referente a la ejecución financiera, debemos mencionar lo siguiente: La Defensoría de los Habitantes dispuso de recursos a través de programa: 808: Defensoría de los Habitantes, para atender las actividades sustantivas de defensa, seguimiento y promoción y Divulgación de Derechos. El total de recursos, el gasto total ejecutado y el porcentaje de ejecución se detallan en el Cuadro No. 1.

Cuadro No. 1

DEFENSORIA DE LOS HABITANTES DE LA REPUBLICA Situación Financiera al 31/12/2011

Centro de gestión	Apropiación Actual (a)	Gasto Devengado (b)	Porcentaje de Ejecución (b/a)
Defensoría de los Habitantes	4.117.000.000,00	3.962.090.481,19	96,24%
Recurso Externo			
Donaciones			
Total	4.117.000.000,00	3.962.090.481,19	96,24%

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 31/12/2011

Rubro de Gasto	Presupuesto	Proporción	Ejecutado	Proporción	% Ejecución	Ponderado
Remuneraciones (1)	3.566.242.400,00	86,62	3.483.109.298,02	87,91	97,67	84,6
Servicios	343.603.000,00	8,35	295.497.263,91	7,46	86	7,18
Materiales y Suministros	72.150.600,00	1,75	63.750.480,81	1,61	88,36	1,55
Bienes Duraderos	83.720.000,00	2,03	74.151.200,53	1,87	88,57	1,8
Transferencias	51.284.000,00	1,25	45.582.237,92	1,15	88,88	1,11
TOTALES	4.117.000.000,00	100	3.962.090.481,19	100		96,24

(1) Incluye Partida Salarios, Asociac. Solidarista, Obligaciones Patronales C.C.S.S., y Bco Popular

De lo anterior, podemos derivar las siguientes conclusiones: para el logro del cumplimiento de las metas y los objetivos Institucionales, se alcanzó una ejecución del 96.24% del presupuesto; esto implica un incremento de 2.29 puntos porcentuales con respecto al año anterior y un crecimiento de presupuesto total del 13.29%, lo que indica una mejora global en la gestión administrativa y financiera hacia el cumplimiento de sus objetivos. Debido a la misión Institucional, los recursos humanos se utilizaron fundamentalmente en defensa de derechos, y mantuvo un promedio del 99.4% de ocupación (172 de 173 personas); en los gastos operativos (Servicios, Materiales y Suministros y Transferencias) el porcentaje de ejecución fue del 86.68 %, y en lo referente a Inversión se alcanzó un 88.57%; todo lo anterior se fundamenta en los siguientes puntos:

Partida 0: Remuneraciones

REMUNERACIONES			
Presupuesto Asignado	Devengado	%Ejecución	No Ejecutado
¢3,566.242.400.00	¢3,483.109.298.02	97.67%	2.33%

Debido a que la Institución es de servicio, para este período se concentró un 86.62% de sus recursos presupuestarios en recursos humanos. Los recursos no utilizados se

fundamentan en que hubo ahorros en salarios por incapacidades aproximado a los ¢25.0 Millones; adicionalmente, dado que el nivel de empleo se mantuvo alrededor del 99% también se generaron ahorros al mantener en promedio 1 plaza libre en distintos momentos durante el año. En lo que refiere a los gastos por ASOFUNDE, estos se planificaron bajo la modalidad de pleno empleo; no obstante tenemos 136 personas asociadas, aproximadamente el 79% del personal, teniendo en este caso un crecimiento de 3 puntos porcentuales con respecto al año anterior. Por último la política salarial del 2011 fue un factor determinante que impactó positivamente las finanzas al requerir una menor cantidad de recursos para el pago de salarios. Según lo planeado se utilizó un factor de 6.2%; no obstante el impacto final fue de 5.36%, lo que lleva a un ahorro de ejecución de aproximadamente un punto porcentual en atención a lo programado este año terminado. Estas circunstancias produjeron una menor ejecución del presupuesto en recursos humanos y que condujo a ese nivel de remanente.

Partida 1: Servicios

SERVICIOS			
Presupuesto Asignado	Devengado	%Ejecución	No Ejecutado
¢343.603.000.00	¢295.497.264.31	86%	14%

Las razones que incidieron para alcanzar el nivel de ejecución anterior se localizan en situaciones particulares de las Partidas. La Partida de Servicios Comerciales y Financieros tuvo remanentes en Alquileres de Maquinaria, Equipo y Mobiliario, Servicio de Transferencias Electrónicas de Información, Transporte de bienes, así como en Información. En cuanto a los alquileres de maquinaria al equipar la sala de capacitación con tecnología avanzada, no hubo necesidad de incurrir en el alquiler de equipo, lo que conlleva un ahorro en esta Sub Partida.

Respecto de la Información y al igual que el año anterior, existió un ahorro considerable en esta Partida al no realizarse gastos en la publicación del concurso Calidad de Vida, donde se había programado casi un Millón de colones. En las Sub Partidas de Servicios Jurídicos y de Ingeniería existió un ahorro de más 4 Millones por motivo de que algunos de esos servicios fueron cubiertos con personal de la Defensoría y en otros el costo fue menor.

Por su parte, las Sub Partidas de Actividades Protocolarias y Gastos de Representación mantienen una ejecución conservadora por motivo de que varias de las actividades programadas para el 2011 se ejecutaron en menor tiempo y se trató hasta lo posible de mantener el mínimo gasto en cada evento.

Sobre los gastos de mantenimiento y reparación, son incorporados al presupuesto con el propósito y necesidad de atender cualquier situación de avería que se presente. Para este año particular, varios de mantenimientos fueron atendidos por parte del personal de la Institución, específicamente lo referente al mantenimiento de equipos, mobiliario y sistemas de información, por lo que el ahorro en el uso de estos recursos fue sustancial; sin embargo, se requiere no dejar de incorporarlos al presupuesto por el costo que implica cualquier eventualidad con estos equipos de uso imprescindible.

Partida 2: Materiales y Suministros

MATERIALES Y SUMINISTROS			
Presupuesto Asignado	Devengado	%Ejecución	No Ejecutado
¢72.150.600.00	¢63.750.479.81	88.36%	11.64%

La ejecución alcanzó un 88% con respecto al presupuesto anual asignado; los recursos no ejecutados corresponden fundamentalmente a las Partidas de Madera y sus derivados, otros materiales y Productos de uso en Construcción, Útiles, Materiales de Oficina, Computo y Hospitalario. En los primeros no hubo mayores trabajos de remodelación o construcción en la Institución, lo que provocó que el recurso utilizado fuera suficiente para atender las necesidades existentes. Con respecto a Materiales de Cómputo y Hospitalarios la ejecución de ambos es de casi un 50%, esto por cuanto se logró suplir lo necesario a las oficinas, esto para atender sin problema el año 2011. Para el 2012 igual fueron incorporados recursos en estas Sub Partidas, debido a que son materiales indispensables para el buen funcionamiento de las Unidades.

Partida 5: Bienes Duraderos

BIENES DURADEROS			
Presupuesto Asignado	Devengado	%Ejecución	No Ejecutado
¢83.720.000.00	¢74.151.200.53	88.57%	11.42%

En materia de Inversión en Capital (Maquinaria, Mobiliario, Equipo y Edificio) se logró atender remodelaciones de oficinas importantes instalando estaciones de trabajo

y muebles, en las oficinas de Informática, secretarías del Despacho de la Defensora y Defensor Adjunto, así como en la recepción de la Institución, instalándose en este último un mostrador con las condiciones necesarias para dar una mejor atención a nuestros habitantes; con esto se mejoró considerablemente el lugar de trabajo de 10 compañeros.

Por otra parte, se dotó de mobiliario y equipos, sustitución de equipo informático, equipos de comunicación y sonido a las Oficinas Regionales. Lo anterior fue necesario por la participación significativa que tienen las Oficinas Regionales en la actividad de Defensa y Promoción de Derechos. Se adquirieron además 16 computadoras portátiles que fueron distribuidas entre el personal de las Direcciones y Gerencias Regionales, esto con el fin de brindar un mejor servicio y de ser necesario contar con el equipo adecuado en el momento en que se requiera realizar trabajo de campo.

Dentro de los Bienes Duraderos, la Sub Partida que tuvo excedente de un 41% fue la de Equipo de Comunicación, esto debido a que para el 2011 se pretendía iniciar con el trámite y compra de la Central Telefónica y su equipamiento, no obstante la adquisición de este equipo se postergó para el 2012, con el fin de realizar una mejor valoración del tipo de equipo que se desea adquirir.

Partida 6: Transferencias Corrientes

TRANSFERENCIAS CORRIENTES			
Presupuesto Asignado	Devengado	%Ejecución	No Ejecutado
¢51.284.000.00	¢45.582.237.93	88.88%	11.12%

En cuanto a la Partida de transferencias la ejecución fue de casi un 89%. Este porcentaje se debe en mayor proporción a la ejecución presentada en Sub Partida de "Prestaciones Legales". Sobre este particular, pese a existir personal que inicialmente pretendía la jubilación, éste prefirió trasladarla hacia una fecha futura.

Con respecto a las Sub Partidas de Transferencias Corrientes al Sector Público, se aplicaron transferencias de recursos al CONARE, por la participación de la Defensoría en el Proyecto "Estado de la Nación", que es un insumo de gran importante ya que brinda información actualizada sobre la condición de vulnerabilidad de los habitantes en materia de derechos humanos; y a la Universidad de Costa Rica, por la operación del Consultorio Jurídico, el cual es también importante para la atención de los habitantes que no disponen de recursos para la contratación de un profesional en derecho y que también se encuentran en estado de vulnerabilidad.

Asignación de Costos:

En lo concerniente a la asignación de costos se hicieron aproximaciones, considerando el comportamiento de años anteriores y que además no se cuenta en estos momentos con un sistema de costos que permita asociar el valor de los diferentes procesos en la elaboración del producto final establecido en la Ley de Presupuesto para el 2012, por lo que aproximadamente se puede indicar que el 80% de los recursos se asignan a la defensa de derechos y un 20% a la promoción y divulgación de derechos. Esta es la estructura que se incluyó en el Anteproyecto de Presupuesto para asignar costos por actividad. Por lo antes expuesto entonces, tenemos que:

Cuadro No. 3

DEFENSORIA DE LOS HABITANTES DE LA REPUBLICA ESTIMACIÓN DE COSTOS POR PRODUCTO

DESCRIPCIÓN DEL PRODUCTO	MONTO AUTORIZADO MILLONES DE COLONES	MONTO EJECUTADO MILLONES DE COLONES
SERVICIO DE DEFENSA Y PROTECCION DE DERECHOS	3.293,60	3.169,60
SERVICIO DE PROMOCION Y DIVULGACION DE DERECHOS	823,40	792,40
TOTAL GENERAL	4.117,00	3.962,00

Fuente: Departamento Financiero Contable

Razones de los Porcentajes de Ejecución 2009-2010-2011

Respecto de la ejecución presupuestaria de la Institución para el año 2011 y comparando con las ejecuciones anteriores, nos sentimos sumamente satisfechos en poder comprobar que estamos ante la ejecución presupuestaria de mayor porcentaje que haya tenido la Institución desde el año 2003 a la fecha (Ver cuadro adjunto), situación que evidencia que hemos mejorado en el cumplimiento de nuestros planes y programas. Aunado a lo anterior, para el 2011 existió por parte de la Institución un compromiso ante las autoridades del Ministerio de Hacienda de sub-ejecutar un 2% del presupuesto Institución, esto en atención a la política sugerida de reducción de gastos institucionales para el 2011, compromiso que decidimos honrar en todos sus extremos, lo que nos lleva definir que el porcentaje pendiente de ejecución realmente fue de un 1.76%, cifra relativamente mínima en comparación con años anteriores.

Ejecución de Períodos Anteriores (2003-2011)

AÑO	PRESUPUESTO ASIGNADO	PRESUPUESTO EJECUTADO	% EJECUCIÓN
2003	1,382,135,374.90	1,147,810,718.60	83.05%
2004	1,563,518,160.00	1,305,335,068.00	83.49%
2005	1,869,802,928.00	1,614,337,447.00	86.34%
2006	1,844,832,840.00	1,571,538,322.00	85.19%
2007	2,162,269,866.00	1,828,669,545.00	84.57%
2008	2,179,895,840.00	2,020,469,987.00	92.69%
2009	3,070,639,116.00	2,664,028,272.00	86.76%
2010	3,634,000,000.00	3,391,851,617.00	93.34%
2011	4,117,000,000.00	3,962,090,480.60	96.24%

Además y atendiendo el instructivo facilitado mediante circular N° DGPN-0904-2011 del 20 de diciembre 2011, a continuación se detallan las justificaciones generales que incidieron en la ejecución financiera, las cuales, en alguna medida se han mantenido en los últimos años. No obstante, recordamos lo citado antes en el sentido que hemos mejorado considerablemente la efectividad de esta ejecución.

RAZONES QUE INCIDIERON EN LOS PORCENTAJES DE EJECUCION			
PERIODOS: 2009 - 2010 - 2011			
JUSTIFICACION	PROGRAMA 808		
	2009	2010	2011
1- Disminución en el Índice de Precios al Consumidor	X	X	X
2- Contrataciones que resultaron infructuosas	X	X	X
4- Incidencia en el Tipo de Cambio sobre los productos	X	X	X

En los anteproyectos presupuestarios anteriores recientes (2010 y 2011) se programaron incrementos por reajustes de precios en los contratos de Servicio vigilancia de oficinas centrales y de limpieza de las oficinas centrales y las oficinas regionales, cercano al 12% el primer año y el 10% el segundo año, considerando para ello los incrementos del costo de vida, el costo de combustible y los aumentos en salarios. Estos factores son los de mayor peso en los contratos. Durante el ejercicio económico del 2011, al realizar los ajustes, estos aumentos se dieron en menor proporción a lo presupuestado lo que incidió en alguna medida en el porcentaje de ejecución.

Este tipo de situaciones requieren de ajustes graduales. Para el 2012 se sacará a concurso de licitación los servicios de limpieza de oficinas centrales, donde se prevé un aumento considerable en el servicio.

Al igual que en años anteriores a la situación jurídica de la Institución, con respecto a su independencia administrativa y funcional, hace que el aspecto de "inconvenientes en el proceso de compras" sea menor.

Durante el año 2011, se dieron situaciones especiales donde la Institución asume el riesgo de ejecutar recursos, tanto por la necesidad como por la premura del tiempo en procura esencial de maximizar la ejecución del presupuesto. Para ello y como bien se evidencia en las modificaciones presupuestarias N° 2, 3 y 4 se tuvo que recurrir a la transferencia de recursos de Partidas de remuneración a las Partidas de Bienes Duraderos. Se hace un esfuerzo por utilizar estos recursos, ya que generalmente el presupuesto autorizado en la partida de bienes duraderos es poca. Para evitar esto se tratará de implementar a partir del 2012 una mejor negociación del anteproyecto de presupuesto en el apartado de Bienes Duraderos.

El tipo de cambio fue otra variable que incidió en el porcentaje de ejecución del gasto. Los productos como equipos de cómputo, combustibles, compra de papel, productos químicos, equipos de comunicación, teléfonos, remodelación y las construcciones entre otros, son productos en su mayoría importados. Muchas de las empresas facturaron en dólares y al cancelar las operaciones en algunas oportunidades el tipo de cambio era menor, obteniéndose un beneficio adicional por este variable.

Análisis de Compromisos no devengados

En lo que concierne a los compromisos no devengados cabe indicar que en comparación con el año anterior (2010) existió una rebaja de un 13% en el monto total del compromiso, al pasar de ¢ 3.696.927 a ¢3.205.496. Donde además el monto mayor de compromiso no devengado para el 2011 correspondió a la Sub Partida de Viáticos dentro del país, esto por un monto de ¢ 1.935.056, lo que representa un 60% del total.

Estos compromisos corresponden a todos aquellos gastos de viáticos del mes de diciembre pendientes de liquidar, por parte de los funcionarios que laboran tanto en oficinas centrales como en las Unidades Regionales. En este sentido, consideramos que el rubro de compromisos no devengados ha tenido un comportamiento normal, no obstante se tratará para este año (2012) el reducir aún más este porcentaje, esto mediante un debido monitoreo en los últimos meses del año de los posibles compromisos a existir, tratando en toda medida de ejecutar lo antes posible cualquier erogación al respecto.

Anexos

•••••

Proyectos de Ley

EXPEDIENTE	PROYECTO
18057	Ley sobre Fecundación in Vitro y Transferencia de Ovulos Fecundados
17963	Ley de Saneamiento Fiscal
1759	Ley contra la trata de personas y actividades conexas
17526	Ley de creación del timbre para el mejoramiento de la Justicia
18368	Ley de aprobación del tratado del Libre comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y las Republicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, suscritos en el San Salvador, El Salvador, el día vientidos del mes de noviembre del año dos mil once
16657	Ley que regula la desafectación y titulación de la zona fronteriza entre la República de Costa Rica y la República de Panamá (anteriormente denominado: Ley de autorización al Instituto de Desarrollo Agrario para la titulación de inmuebles de la zona fronteriza con Panamá y Nicaragua que no estén afectos a un régimen de protección especial bajo la legislación ambiental),
18124	Ley de promoción de la Política de Inclusión y protección Social
18159	Ley para declarar el Internet como Dere

18132	Adición al artículo 42 bis a la Ley reguladora del servicio Público de transporte remunerado de personas en vehículos en la modalidad de taxi, nº 7969 de 22 de diciembre de 1999 y sus reformas. Ley para autorizar la transmisibilidad de derechos de concesión por muerte del concesionario en el servicio público de taxis.
18059	Ley de creación de Registro de Cuidadores y vigilantes Informarles de automotores estacionados en las Vías Públicas
17939	Reforma integral a la Ley de Servicios de Seguridad Privados
18061	Ley para garantizar el acceso de las personas ciegos o con baja visión usuarios de perro guía
17892	Creación del Ministerio de la Familia
17961	Ley sobre regulación del derechos de Petición
17836	Prevención de la violencia sexual contra los niños, las niñas, y las personas adolescentes abusados sexualmente
17937	Ley para la construcción de un Aeropuerto Internacional en la Región de San Carlos y Zona Norte
17347	Adición del inciso c) al art. 33 de la Ley Reguladora del transporte de personas en vehículos automotores N° 3503
17991	Protección Especial contra la Discriminación a los Ciudadanos en razón de su edad
17305	Ley de Autonomía de las Personas con Discapacidad
17964	Ley de Promoción en Inversión Educativa
18136	Ley para prevenir y sancionar el hostigamiento laboral en las relaciones de empleo Público y privado
17680	Ley para el aprovechamiento de la energía en geotérmica en el área de conservación Guanacaste
17954	Imprescriptibilidad de las Deudas por cuotas obreros-patronales de los seguros sociales modificación del Art. 56 de la Ley orgánica de la CCSS Ley N°17 de 22 de octubre de 1943 y sus Reformas
18139	Reforma de los art. 173,173 bis y 174 y adición de los art. 174 bis y 174 al Código Penal Ley N° 4573 sobre Pornografía infantil
18102	Reforma del título y de varios Artículos de la Ley que regula la propaganda que utilice la imagen de la Mujer, nº 5811 de 10 de octubre de 1975 y sus reformas
16992	Adición de un nuevo capítulo al título II y de un inciso al artículo 83 del código de trabajo y sus reformas.

17746	Derogatoria de la Ley de Hidrocarburos N ^o 7399 de 3 de mayo de 1994 (Declaratoria de Costa Rica como país libre de exploración y explotación petrolera
17885	Adición de im transitorio XI a la Ley 7969 Ley reguladora del servicio Publico de transporte Remunerado de Personas en la Modalidad de Taxi
18261	Ley Solidaria de Tributación
18046	Regulación del sistema de Tarjetas de Crédito y Debito
17944	Ley de proclamación de la paz como derecho Humano y de Costa Rica como país neutral
17956	Ley de concesión de la zona fronteriza con la república de Panamá
18076	Autorización a la Municipalidad para que done un terreno de su propiedad al Ministerio de Salud y se modifique el uso del bien donado
18151	Ley sobre Fecundación In Vitro y tranferencia embrionario y creación de Depositos Nacionales de Gametos
18093	Ley de Contingencia Eléctrica
18024	Reforma al Código Procesal Penal a la Ley Penal Juvenil y a la Ley de Ejecución de sentencias penales Juveniles y adición al código Procesal Penal
17914	Ley de Asociaciones Administradoras de acueductos comunales
18054	Ley de exoneración del impuesto de ventas pra la Asociación Aldeas Infantiles SOS de Costa Rica ced jurídica 3-002-045258 en las compras de alimentos abarrotes y materiales para la mejora de infraestructura
18011	"Ley de solidaridad en la educación universitaria privada, Reforma y adición de varios artículos de la Ley de Creación del Consejo Nacional de Enseñanza Superior Universitaria Privada, N.º6693
18109	Ley de impuesto de salida del territorio nacional por la zona fronteriza con Panamá
18148	Ley de territorios Costeros Comunitarios
18184	Ley contra el acoso laboral en el empleo y el hostigamiento en el campo educativo
17938	Reforma al artículo 505 del código Civil, adiciónese el artículo 1 bis a la Ley de Expropiaciones N ^o 7495 y Adiciónese un tercer párrafo al artículo 22 del Código Procesal contencioso Administrativo, para regular el régimen jurídico del subsuelo

17963	Ley de Saneamiento Fiscal
18055	Ley de exoneración del impuesto territorial y bienes inmuebles para la Asociación Aldeas Infantiles SOS Costa Rica ced. Jurídica 3-002-045258
18059	Ley de Creación de Registro de cuidadores y vigilantes informales de automotores estacionados en las vías Públicas
17839	Adición de un artículo 20 bis a la Ley de Fortalecimiento de la pequeñas y medianas empresas
17416	Modificación del artículo 5 de la Ley de Iniciativa Popular
16892	Autorización al Instituto Nacional de vivienda y Urbanismo (INVU) para la condonación total de los créditos hipotecarios sobre viviendas declaradas de interés social financiadas mediante el contrato de préstamo entre Costa Rica y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para el programa de lotes con servicios de desarrollo comunal, Préstamo nº 732-SF-CR del BID, de Pacuare en Limón, Nandayure en Puntarenas, Curime en Liberia y el Clavel en San Isidro de El General y del Proyecto de vivienda Río nuevo de Corredores de Puntarenas
17887	Ley de protección interal a la Familia
17927	Reforma de varias leyes sobre la prescripción de daños causados a personas menores de edad
17980	Reforma del artículo 77 de la ley de Estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado, actividades conexas, legitimación de capitales y financiamiento al terrorismo y su reglamento
17770	Reforma de la Ley de tránsito por vías públicas terrestres Nº 7331 y sus reformas
17957	imprescriptibilidad de las Deudas por cuotas obreros-patronales de los seguros sociales modificación deo art. 56 de la Ley orgánica de la CCSS Le Nº17 de 22 de octubre de 1943 y sus reformas
16909	Reforma del artículo 129 del Código Penal Ley 4573 de 04 de mayo de 1970
17980	Reforma al artículo 77 de la Ley de Estupefacientes sustancias psocotrópicas, drogas de uso no autorizado actividades conexas, legitimación de capitales y financiamiento al terrorismo y su reglamento

16936	Reforma de varios artículos de la Ley Nº4573, código penal de Costa Rica de 4 de mayo de 1970 para la dignificación de la Persona Adulta Mayor.
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 reforma
17972	Ley para asegurar el derecho de garantía eficaz del consumidor
18251	Ley para garantizar la consolidación el mantenimiento y el financiamiento permanente de nuestros parques nacionales (Reforma del artículo 2 de la Ley Nº 8694 del 27 de marzo de 2009)

•••••

Casos emblemáticos

Dirección de Mujer	
76288-2011-SI	Sobre el efectivo acceso y ejecución del Derecho Alimentario
68149-2010-SI	Sobre la publicación de resoluciones finales de proceso por hostigamiento sexual en Internet.
28460-2008-SI	Inspecciones al Centro de Aprehensión Temporal para Personas Extranjeras: Condiciones diferenciadas de atención a las mujeres
41850-2009-SI	Situaciones de riesgo enfrentadas por las mujeres privadas de libertad en el CAI Buen Pastor
47524-2009-SI	Mujer con discapacidad esterilizada sin consentimiento informado
96290-2012-SI	Deficiencias en el funcionamiento del Centro Nacional de Citologías
49331-2009-SI	Cierre de Sala de Partos y quirófanos en el Hospital de las Mujeres por problemas de infraestructura
67535-2010-SI	Hostigamiento Sexual-Estereotipos Ministerio de Seguridad Pública
71589-2010-SI	Visita Intima. CAI Buen Pastor
62138-2010-SI	Requisa-Alimentos CAI Buen Pastor

61803-2010-SI	Hostigamiento Sexual-Art 7 ICE
80845-2011-SI	Hostigamiento Sexual Ministerio de Seguridad Pública
67649-2010-SI	Requisa Adaptación Social
69689-2010-SI	
72461-2010-SI	
88318-2011-SI	Sobre las partes del procedimiento administrativo por hostigamiento sexual.
71423-2010-SI	Sobre el tercero denunciante en el proceso por hostigamiento sexual.
42915-2012-SI	Implantes Mamarios PIP
79220-2011-SI	Imprudencia de incluir el instituto de la conciliación en procedimientos disciplinarios por acoso laboral.
95288-2012-SI	Criterio brindado al Ministerio de Relaciones Exteriores sobre la Imagen de la Mujer
Dirección de Protección Especial	
17996-2004	Investigación de oficio Asentamiento la Carpio
2456-2010	Denuncia por condiciones inadecuadas de atención y falta de personal en la oficina de la Dirección General de Migración y Extranjería en Peñas Blancas
37069-2009	Investigación sobre otorgamiento de Bonos de Vivienda en el Territorio Indígena de Térraba.
42882-2009	Denuncia por malas condiciones de detención de personas de nacionalidad africana detenidas en el Centro de Aprehensión Temporal para Extranjeros en Condición Irregular.
49601-2009	Seguimiento a la implementación de la Ley General de Migración y Extranjería N° 8764 (LGME)
61562-2010	Investigación de Oficio Infraestructura del Sistema Penitenciario
62683-2010	Documentación de personas extranjeras privadas de libertad

64680-2010 (66906-2010, 72121-2010)	Seguimiento a denuncias de personas migrantes residentes en el país por dificultades en la tramitación y reconocimiento del derecho a optar por una Pensión del Régimen No Contributivo de la CCSS, a pesar de la reforma a la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares N° 8783 de octubre de 2009
65365-2010-SI	La investigación posibilita evaluar el trámite global de la solicitud de pensión del RNC por Vejez y la tardanza administrativa registrada por más de tres años, en cuyo lapso fallece la persona interesada, sin que se emitiera la resolución respectiva.
66036-2010	Seguimiento al Proyecto Hidroeléctrico El Diquís para corroborar que en sus diferentes etapas se garantice el respeto a los derechos de los Pueblos Indígenas.
69784-2010	Acceso a los expedientes judiciales de las personas no videntes
70369-2011-SI	El caso tramitado verifica la dilación que presenta la Dirección Regional Chorotega de Sucursales de la CCSS para la realización de los estudios socioeconómicos de las personas solicitantes de la pensión del RNC.
73923-2011	La investigación aborda varios tópicos relativos a la gestión de un Hogar de Ancianos y se verifican irregularidades en ese orden, algunas de orden penal que a la fecha se encuentra en conocimiento de la Fiscalía del Poder Judicial.
77594-2011 82802-2011 93769-2012 95074-2012 97993-2012	Recuperación de tierras en territorios indígenas. Reclamos relacionados con usurpación de tierras o reconocimiento de la titularidad de las mismas, en los territorios indígenas de Guatuso, Matambú, Boruca, Talamanca Bribri y Ujarrás
77690-2011	Otorgamiento de licencia de conducir para personas con discapacidad.
79286-2011-SI	Durante del caso específico se aborda la dilación de la Comisión de Apelaciones del IVM-RNC en virtud de que el interesado presenta un recurso de apelación en noviembre de 2009 en contra de la Resolución que le deniega el beneficio del RNC, el cual es resuelto en marzo de 2011 y, se declara el derecho a la pensión por vejez para ser efectivo el pago a partir de abril de 2011; sin embargo, no fue cancelada la pensión respectiva.

79537-2011	Investigación sobre caso de Tortura en le CPI La Reforma
82556-2012	Acceso de las personas con discapacidad a la función pública
86197-2011	Discriminación por motivo de discapacidad en el Sistema Nacional de Artes Musicales (SINEM)
87126-2011	Reubicación laboral de trabajador que adquirió una discapacidad.
89386-2011	Denuncias de personas privadas de libertad por violación al derecho a la doble instancia penal a raíz de los requisitos estipulados en el Transitorio III de la Ley de Creación del Recurso de Apelación en materia penal (Ley N° 8837)
89519-2011 (89336-2011, 91491-2011, 92181-2011)	Denuncias de personas extranjeras sin residencia legal en el país a quienes el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) les denegó ayudas para cubrir los costos de los trámites de regularización migratoria según se ofrecía en las Fichas de Información Social (FIS)
89618-2011 (89740-2011, 90759-2011, 91489-2011, 5383-2012)	Denuncias de personas extranjeras que se vieron en la imposibilidad de renovar sus cédulas de residencia por tener vencido el carné de seguro social, y a la vez, denegárseles la posibilidad de renovar dicho carné de seguro en los centros de salud de la Caja Costarricense de Seguro Social por tener la cédula de residencia vencida.
91881-2011	Seguimiento al proceso de reorganización de la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas, con miras al cumplimiento efectivo de los objetivos de su constitución y por tanto, al mejoramiento de las condiciones de vida de los pueblos indígenas que habitan en el país.
95156-2012	Seguimiento a la situación Jurídica de la Asociación de Desarrollo de Térraba, ya que se han interpuesto una serie de recursos de índole administrativo y judicial que han provocado que la no tenga un funcionamiento regular, atentando contra la seguridad jurídica de la organización y de la comunidad.
Dirección de Calidad de Vida	
68678-2010	Listas de espera en servicios de radio-diagnóstico de la red del Hospital Rafael Ángel Calderón Guardia
60784-2010	Situación del Refugio Mixto de Vida Silvestre MAQUENQUE

75807-2011	Contaminación del arroz con aflatoxinas
52695-2010	Desabastecimiento de agua potable en La Pradera
76872-2011	Desabastecimiento de agua potable en Golfito: poblados de San Ramón, Distrito Guaycara, Río Claro.
75541-2011	Inadecuada prestación del servicio de Ginecología en el Hospital Calderón Guardia
60231-2011	Contaminación sónica del tren
74925-2011	Falta de especialistas otorrinos en el Hospital Calderón Guardia
75830-2011	Listas de espera CCSS
76503-2011	Basurero a cielo abierto Golfito
56450-2010	Mal funcionamiento ASADA- Corralillo de Nicoya
58790-2010	Mal funcionamiento Clínica Marcial Fallas
76037-2011	Reparación Salas de Operaciones Hospital Calderón Guardia
64710-2010	Ordenamiento territorial cantón Santa Bárbara
71576-2010	Mal funcionamiento EBAIS Oreamuno
68776-2010	Mal funcionamiento del Servicio de Emergencias del Hospital Monseñor Sanabria
60345-2010	Administración del Parque Nacional Carrara
74333-2011	Atención del cáncer Hospital México
73598-2011	Desabastecimiento de agua en el Jobo y La Cruz
51906-2010	Cartas de disponibilidad de agua
69675-2010	Irregularidades Proyecto Habitacional La Campiña
84432-2011	Proyecto de Alcantarillado Sanitario Barrio México
48616-2009	Irregularidades Patronato Nacional de Rehabilitación
64560-2010	Instalación Torres de Telefonía Celular
66039-2010	Instalación de líneas de alta tensión Proyecto Diquis

75033-2011	Tormenta Tomas
56003-2010	Inundaciones Quebrada Jicaral
72354-2010	Protección del Patrimonio: Puente Real
Dirección de Control de Gestión Administrativa	
73397-2011	Investigación de oficio sobre la dilación en la resolución de solicitudes de pensión y apelaciones del Régimen No Contributivo.
78437-2011	Denuncia por incumplimiento de la Administración en el mejoramiento de la red vial del cantón de Coto Brus a pesar de existir Proyecto Bello Oriente (Proyecto MOPT/GTZ) desde el año 1999.
85506-2011	Faltante de puente que comunique la Escuela El Progreso con la calle principal. El puente que existía anteriormente colapsó a causa de las lluvias, por lo que solicitaron la intervención de la Defensoría ante las autoridades competentes, a fin de que se solucionara el problema. Valga señalar que la matrícula es de 110 estudiantes, en su mayoría indígenas Ngöbes, ya que se ubican en territorio Comité Burica.
86169-2011	Denuncia por el aplazamiento de obras públicas en Ticabán de Pococí (Ministerio de Obras Públicas y Transportes -Programa MOPT-KfW- y la Municipalidad de Pococí).
89098-2011	Denuncia por inconformidad con la Sección de Opciones y Naturalizaciones del Registro Civil por omisión de pronunciamiento ante presentación de escrito.
Dirección de Asuntos Económicos	
24388-2008	Seguimiento a morosidad en cuotas obrero patronales CCSS
36985-2009	Seguimiento a tarifas Autopista a Caldera
65329-2010	Ajustes salariales al sector privado
65329-2010	Proyectos de Ley en materia de Electricidad
72840-2011	Reorganización de FANAL
96480-2012	Reorganización CNP

73782-2011	Solidaridad Tributaria
16418-2008	Seguimiento a iniciativas de modernización del transporte público
89869-2011	Irregularidades pago cuotas obrero patronales MEP
90909-2011	Eliminación exoneración impuestos a compras por Internet
89153-2011	Irregularidades en cobro de tarifas autobuses en Cóbano
Dirección de Niñez y Adolescencia	
55209-2010	Investigación de Oficio Patronato Nacional de la Infancia
47954-2009	Ministerio de Educación Pública Discriminación por diversidad sexual de jóvenes estudiantes
99378-2012	Investigación de Oficio sobre Educación Indígena procesos administrativos y de contratación docente
74383-2011	Investigación de Oficio Fondo Nacional de Becas (FONABE)
81712-2011	Investigación de Oficio sobre Atención de Cardiopatías Congénitas en el Hospital Nacional de Niños
96513-2012	Investigación de Oficio Centro Nacional de Atención Integral de Drogas para Personas Menores de Edad
OTROS CASOS	Escuela Salustio Camacho M. (MEP) Atención a población con discapacidad
Dirección de Asuntos Laborales	
76597-2011-SI	Atraso en el pago de salarios en el MEP
81527-2011-SI	Atraso en el pago de salarios en el MEP
76597-2011-SI	Atraso en el pago de salarios en el MEP
74439-2011-SI	Atraso en el pago de anualidades en el MEP
75237-2011-SI	Atraso en el pago de prestaciones laborales en el MEP.
73924-2011-SI	Atraso en el pago de prestaciones laborales en el MEP.
73924-2011-SI	Atraso en el pago de prestaciones laborales en el MEP.
55865-2010-SI	Violación de derechos laborales a trabajadores de Finca Bananera Talamanca-Sixaola.

91170-2011-SI	Huelga de trabajadores en Finca Bananera Sixaola, Fincas 1,2 y 3 Corporación de Desarrollo Agrícola del Monte S.A.
Dirección Regionales	
90013-2011-SI	Dilación en la atención médica
81477-2011-SI	Cierre de escuela como medida de presión de padres de familia
77591-2011-SI	Cierre de escuela como medida de presión de padres de familia
91487-2011-SI	Omisión de deberes por parte de Municipalidad
70185-2010-SI	Acceso al agua en comunidad indígena
58168-2010-IO	Atención integral de necesidades en comunidad marginal

Marco Estratégico Institucional 2012-2017

Misión Institucional

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

Visión Institucional

Seremos una institución dinámica y fortalecida; accesible y regionalizada, con legitimidad e incidencia en todo el país; eficiente en la utilización de las herramientas del ordenamiento jurídico; innovadora de sus estrategias de intervención para que sean acordes a la realidad nacional; contribuyendo así al mejoramiento de la gestión del sector público y a la calidad de vida de las habitantes y los habitantes.

Valores Institucionales

Justicia:

Dar a cada cual lo que le corresponde, sin ningún tipo de discriminación, para reconocer y garantizar los derechos y oportunidades de las personas, de manera que se respete la dignidad humana.

Solidaridad:

Capacidad de comprender, cooperar y apoyar de forma efectiva a los demás para su bienestar y la consecución del bien común.

Respeto:

Reconocer, entender, aceptar y valorar la dignidad de cada persona en su diversidad.

Teléfono gratuito:
800-2258-7474

Correo electrónico:
defensoria@dhr.go.cr
Internet: www.dhr.go.cr

Central telefónica:
(506) 2258-8585
Apartado: 686-1005
Fax: (506) 2248-2371

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



Dirección: Bo. México, de la
Farmacia Calzada, 200 mts sur,
100 mts oeste