



Informe Anual de Labores

2015-2016

Índice General

Tabla de abreviaturas

Presentación

Primera parte.

Aportes para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Introducción.	1
Objetivo 1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo	5
Objetivo 2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible	23
Objetivo 3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades	37
Objetivo 4. Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos	61
Objetivo 5. Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas	81
Objetivo 6. Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos	99
Objetivo 8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos	107
Objetivo 9. Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación	119
Objetivo 10. Reducir la desigualdad en los países y entre ellos	129

Objetivo 11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles	147
Objetivo 13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos	157
Objetivo 14. Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible	167
Objetivo 15. Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad	173
Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas	179

Segunda parte.

Acción de la Defensoría de los Habitantes.

1. Sinopsis estadística de la intervención institucional	205
2. Informes de área	
A. DIRECCION DE ADMISIBILIDAD	217
B. DIRECCION DE OFICINAS REGIONALES	231
C. DEFENSORIA DE LA MUJER	243
D. DIRECCION DE PROTECCION ESPECIAL	257
E. DIRECCION DE CALIDAD DE VIDA	273
F. DIRECCION DE CONTROL DE GESTION	287
G. DIRECCION DE ASUNTOS ECONOMICOS	301
H. DIRECCIÓN DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA	317
I. DIRECCION DE ASUNTOS LABORALES	329
J. DIRECCION DE PROMOCION Y DIVULGACION DE DERECHOS	345
K. DIRECCIÓN DE ASUNTOS JURÍDICOS	359
L. UNIDAD DE ASUNTOS INTERNACIONALES	375
M. DIRECCION ADMINISTRATIVA	381
N. CONTRALORÍA DE SERVICIOS	389

Anexos.

Agenda 2030 ONU Desarrollo Sostenible

Criterios sobre Proyectos de Ley

Tabla Abreviaturas

A

ACAM Asociación de Compositores y Autores Musicales de Costa Rica
ACNUR Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
ADA Agenda del Agua
AECOGUAPA Asociación Ecológica de Guatuso de Patarrá
AGA Alianza para el Gobierno Abierto
AMPR Áreas Marinas de Pesca Responsable
AOH Asesorías y Orientaciones al Habitantes
ARESEP Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos
ASADA Asociaciones Administradoras de acueductos y alcantarillados
AYA Acueductos y Alcantarillados

B

BNCR Banco Nacional de Costa Rica
BANHVI Banco Hipotecario de la Vivienda
BID Banco Interamericano de Desarrollo
BIOMARCC Proyecto Biodiversidad Marino Costera – Adaptación al Cambio Climático
BPIP Banco de Proyectos de Inversión pública

C

CAPEMCOL Centro de Atención para Personas con Enfermedades Mentales en Conflictos con la Ley
CBA Canasta Básica Alimentaria
CCPDH Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos
CDC Centro de Control de Enfermedades
CDN Convención sobre los Derechos del Niño
CEDAW Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer
CEFEMINA Centro Feminista de Información y Acción
CEJIL Centro por la Justicia Internacional
CEN-CINAI Centro de Educación y Nutrición-Centros Infantiles
CEPAL Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CFIA Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos
CGR Contraloría General de la República
CICAP Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública
CICAP-UCR Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública de la Universidad de Costa Rica
CINPE Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible de la Universidad Nacional
CITES Convención sobre Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre
CLAIS Comités locales para la Atención Inmediata y el Seguimiento de Casos de Alto riesgo por

violencia contra las mujeres
CLEI Comités Locales de Educación Indígena
CNM Comisión Nacional Marina
CNREE Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial
CNP Consejo Nacional de Producción
COMAI Comisión Mixta de Atención de la Indigencia del Cantón Central de San José
CONAMAJ Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia del Poder Judicial
CONAPDIS Consejo Nacional de Personas con discapacidad
CONAPE Comisión Nacional de Préstamos para la Educación
CONARE Consejo Nacional de Rectores
CONASIDA Consejo Nacional de Atención Integral al VIH y SIDA
CONATT Coalición Nacional Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas
COREDES-PROLI Consejo Regional de Desarrollo de la Provincia de Limón
COMAI Comisión Mixta de Atención de la Indigencia del Cantón Central de San José
CORTE IDH Corte Interamericana de Derechos Humanos
CTP Consejo de Transporte Público
CTHCHB Centro de Trasplante de Hígado y Cirugía Hepatobiliar
CYMA Programa Competitividad y Medio Ambiente

D

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

E

ECNT Enfermedades Crónicas no Transmisibles
EDDHH Educación en Derechos Humanos
ENCC Estrategia Nacional de Cambio Climático
ERC Enfermedad Renal Crónica
ESPH Empresa de Servicios Públicos de Heredia

F

FAO Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FEES Fondo Especial de la Educación Superior
FIV Fertilización In Vitro
FOCEVAL Fortalecimiento de las Capacidades de Evaluación en Centro América (por sus siglas en inglés)
FOMUJERES Fondo de Fomento de Actividades Productivas y de Organización de las Mujeres
FIRM Facilitating Implementation and Readiness for Migration
FOCARD-APS Foro Centro Americano y República Dominicana de Agua Potable y Saneamiento
FODESAF Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares
FONABE Fondo Nacional de Becas
FONAFIFO Fondo Nacional de Financiamiento Forestal
FONATEL Fondo Nacional de Telecomunicaciones

G

GAM Gran Área Metropolitana
GANHRI Alianza Global de Instituciones Naciones de Derechos Humanos (por sus siglas en inglés)
GEI Gases Efecto Invernadero
GIZ Agencia de Cooperación Alemana
GLP Gas Licuado de Petróleo

H

HSH Cualquier hombre que tenga sexo con otro hombre
HIVOS Instituto Humanista para la cooperación de los Países Bajos

I

IAFA Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia
ICAA Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillado
ICAFE Instituto del Café de Costa Rica
ICD Instituto Costarricense Sobre Drogas
ICODER Instituto Costarricense del Deporte y Recreación
ICT Instituto Costarricense de Turismo
IDESPO Instituto de Estudios Sociales en Población
IDS índice de Desarrollo Social Cantonal
IFED Instituto de Formación y Estudios en Democracia
IICE Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (UCR)
IMAS Instituto Mixto de Ayuda Social
INA Instituto Nacional de Aprendizaje
INAMU Instituto Nacional de la Mujer
INCIENSA Instituto Costarricense de Investigación en Ciencias de la Salud
INCOPECA Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura
INDH Instituciones Nacionales de Derechos Humanos
INDER Instituto de Desarrollo Rural
INEC Instituto Nacional de Estadística y Censos
INIV Instituto Nacional de Infraestructura Vial
INS Instituto Nacional de Seguros
IPC Índice de Precios al Consumidor
IPM Índice de Pobreza Multidimensional
ITS Infecciones de Transmisión Sexual
ITSP Índice de Transparencia para el Sector Público Costarricense

J

JICA Agencia de Cooperación Japonesa

L

LEDS Low Emission Development Strategies

M

MAG Ministerio de Agricultura y Ganadería
MEGAS Medición del Gasto en Sida
MEP Ministerio de Educación Pública MEP
MEP-PANEA Bono Familiar para la Vivienda y el Programa de Alimentación y Nutrición Escolar y Adolescente
MESICIC Mecanismo de Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción
MIDEPLAN Ministerio de Planificación Nacional
MINAE Ministerio de Ambiente y Energía
MINSA Ministerio de Salud
MIVAH Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos
MS Ministerio de Salud
MSP Ministerio de Seguridad Pública
MTSS Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

N

NAMAS Negociaciones sobre bienes no agrícolas (por sus siglas en inglés)
NBI Necesidades Básicas Insatisfechas
NEL Programa de Desarrollo Bajo en Emisiones

O

OCDE Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODM Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS Objetivos de Desarrollo Sostenible
OEA Organización de Estados Americanos
OIT Organización Internacional del Trabajo
OMS Organización Mundial de la Salud
OPS Organización Panamericana de la Salud
OR Oficinas Regionales

P

PAIME Plan de Acción Internacional de Madrid sobre Envejecimiento 2002
PANEA Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y Adolescente
PANI Patronato Nacional de la Infancia
PGR Procuraduría General de la República
PIEG Política de Igualdad y Equidad de Género
PIB Producto Interno Bruto
PEN Plan Estratégico Nacional
PEN Programa Estado de la Nación en Desarrollo Sostenible, Estado de la Educación Costarricense
PENSPA Plan Estratégico Nacional de Salud de las Personas Adolescentes
PHN Política Hídrica Nacional
PISA Program for International Student Assessment
PMR Partnership for Market Readiness
PME Personas Menores de Edad
PNA Plan Nacional de Alimentos
PNGIRH Plan Nacional de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos
PND Plan Nacional de Desarrollo
PNT Plan Nacional de Transportes
PNUD Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PONADIS Política Nacional de Discapacidad
PSA Pago por Servicios Ambientales

R

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

S

SAEP Sistema de Administración de Estructuras de Puentes
SAN Seguridad Alimentaria y Nutricional
SECOMISCA Ministros de Salud de Centroamérica y República Dominicana
SENASA Servicio Nacional de Salud Animal
SENARA Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento
SNFJ Sistema Nacional de Facilitadores y Facilitadoras de Justicia
SNPI Sistema Nacional de Protección
SICA Sistema de Integración Centroamericano
SIDA Síndrome de inmunodeficiencia Adquirida
SILAC Sistema de Información Laboral del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
SINAC Sistema Nacional de Áreas de Conservación
SINADES Sistema Nacional para el Desarrollo Sostenible
SFE Servicio Fitosanitario del Estado
SINIRUBE Sistema de Información y Registro Único de Beneficiario
SNFJ Sistema Nacional de Facilitadores Judiciales
SIPO Sistema Población Objetivo
SUTEL Superintendencia de Telecomunicaciones
SFE Servicio Fitosanitario del Estado

SFNV Sistema Financiero Nacional para la Vivienda

T

TAC Tomografía Axial Computarizada
TICs Tecnologías de la Información y la Comunicación
TMI Tasa de Mortalidad Infantil
TSE Tribunal Supremo de Elecciones

U

UNICEF Fondo de Naciones Unidas para la Infancia
UNFPA El Fondo de Población de Naciones Unidas

V

VIF Violencia Intrafamiliar
VIH Virus de Inmunodeficiencia Humana

Presentación

Una apuesta a la esperanza

La Defensoría de los Habitantes de la República, en cumplimiento del Artículo 15 de la Ley 7319 que la crea, presenta el Informe Anual a la Asamblea Legislativa.

El presente informe cuenta con dos partes. La segunda incluye un recuento de las actividades de cada Dirección de la Institución. Estas acciones surgen, en su mayoría, de las preocupaciones de los y las habitantes del país que acuden a la Defensoría, para reclamar por acciones u omisiones del Estado costarricense que violentan sus derechos e intereses.

Buena parte de los casos ingresan a la Defensoría impregnados de frustración y desencanto con las instituciones del Estado. Sin importar la magnitud del hecho que genera la queja en sí, cada denuncia que se gestiona ante la Defensoría es grave en tanto la confianza en las instituciones democráticas llega resquebrajada. Pero cada caso, también es una apuesta a la esperanza de una reconciliación con la institucionalidad.

La mayoría de quienes acuden a la Defensoría de los Habitantes son mujeres y hombres de escasos recursos, agotados por una maraña institucional poco comprensible, que necesitan de una acción estatal para garantizar el pleno ejercicio y goce de sus derechos en medio de la pobreza, la exclusión, la falta de oportunidades o la enfermedad. Son personas que no han recibido un trato justo o digno en distintas instituciones del Estado, o que han sufrido de su ineficiencia o ineficacia.

Entre las líneas de cada informe que emite la Institución, se lee un reclamo de la ciudadanía ante un Estado que no le responde, o ante una sociedad que le hace a un lado, en la que se debilitan la solidaridad y los consensos.

Frente a esta realidad, no dudamos en reconocer que Costa Rica clama por acuerdos y pide alguna esperanza que le permita creer que caminamos juntos y juntas hacia un mejor futuro. Es por ello que la Defensoría de los Habitantes ofrece, a los y las Diputadas, y por su medio, a toda la población, una reflexión, en la primera parte de este informe, sobre la llamada Agenda 2030, a la que Costa Rica se ha unido en foros internacionales, pero que debe ser una realidad en la vida de todos y todas sus habitantes.

La Agenda 2030 está compuesta por 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y 169 metas. Además tiene un mandato transversal esencial para nuestro país: “no dejar a nadie atrás”. Ese reto no le debe ser ajeno a ningún costarricense, pues resuena en la historia de un país que hizo de la solidaridad la base

de sus primeros pasos hacia el desarrollo. Es también una apuesta a la esperanza de que el desarrollo, inclusivo y sostenible, respetuoso de los demás y del ambiente, no es un ideal inalcanzable sino algo que debemos cumplir en esta generación.

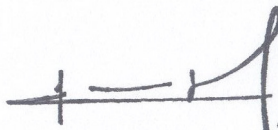
No es casualidad que la Defensoría haga esta contribución cuando se cumplen 50 años de la emisión de los dos Pactos Internacionales de Derechos Humanos (el de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y el de Derechos Civiles y Políticos). Este es un aniversario que nos convoca a pensar en las libertades fundamentales de expresión, conciencia y sobretodo, en ese deseo tan humano de vivir sin miedo y libres de necesidad. Esos pilares, reflejados en todos los tratados de derechos humanos, inspiran la esperanza en un mundo que declaró hace más de 70 años que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse frateralmente los unos con los otros¹.

San José, junio del 2016.



Montserrat Solano Carboni

Defensora de los Habitantes de la República



Juan Manuel Cordero González

Defensor Adjunto de los Habitantes de la República

1 Artículo 1, Declaración Universal de Derechos Humanos.



1 Aportes para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Introducción

"... es necesario que las políticas públicas pongan a las personas concretas, antes que a los agregados sociales, en el centro de sus preocupaciones; que inviertan en la construcción de capacidades humanas, que propicien el pleno uso de esas capacidades, que fortalezcan el tejido social que sustenta y hace posible la acción individual. Que permitan el empoderamiento de las personas y las comunidades para decidir su destino."

AMARTYA SEN

PRIMERA PARTE. Aportes de la Defensoría de los Habitantes para la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible y sus metas aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de septiembre de 2015 mediante la resolución A/70/L.1 (Anexo 1).

INTRODUCCIÓN A LA PRIMERA PARTE. En el desarrollo de esta Parte Primera del Informe Anual de Labores 2015-2016, la Defensoría de los Habitantes (en adelante "la Defensoría" o la "DHR") se ha propuesto presentar su visión desde la experiencia institucional de las fortalezas y retos que tiene el Estado costarricense para el cumplimiento de la llamada Agenda 2030 construida a partir de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (en adelante "los Objetivos" o los "ODS"), así como presentar las recomendaciones que la Defensoría ofrece el Estado costarricense para avanzar en esa ruta.

A la Defensoría le compete esta tarea, no solo por su mandato legal, sino en su condición de Institución Nacional de Derechos Humanos (INDH), posición que deviene del cumplimiento sostenido a través de los años de los Principios de París y que fueron asumidos por la Asamblea General de Naciones Unidas desde el año 1993.

El cumplimiento de los requisitos y condiciones que provienen de los Principios de París, le han otorgado a la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica una acreditación frente a los órganos de Derechos Humanos de Naciones Unidas como INDH. Desde tal posición, las INDH funcionan como órganos auxiliares del Sistema de Protección de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y les corresponde entre otras funciones "...un papel que puede ser decisivo en la promoción y la garantía de la indivisibilidad y la interdependencia de todos los derechos humanos..." .

En ese sentido, la décima segunda Conferencia Internacional del Comité Internacional de Coordinación de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos (el CIC actualmente conocido con GANHRI), se llevó a cabo en Mérida, Yucatán, México, del 8 al 10 de octubre de 2015. El propósito de la Conferencia fue analizar cuál sería el papel de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos en relación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible recién aprobados por los países. Se trató de la primera conferencia internacional para la implementación de la agenda 2030.

Dicha conferencia internacional adoptó la "Declaración de Mérida" donde "los participantes recordaron la dignidad, igualdad y derechos inalienables congénitos de todos los seres humanos y la universalidad, indivisibilidad, interdependencia e interrelación de dichos derechos humanos, tal como se expresó en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en la Declaración y Programa de Acción de Viena " (...) "Los participantes acogieron con beneplácito la adopción por parte de los Estados Miembros de las Naciones Unidas, de la Agenda del 2030 para el Desarrollo Sostenible (de aquí en adelante denominada: Agenda), como resultado de un proceso mundial que reunió a millones de diversos representantes, en un diálogo constructivo y consulta inclusiva, a una escala sin precedentes hasta el día de hoy. La Agenda constituye un marco de transformación aplicable a todos los países, para unir a los sectores ambientales, sociales y económicos del desarrollo, con el fin de restablecer la armonía con la naturaleza. Los participantes hicieron un llamamiento a todos los Estados para que pusieran en marcha dicha Agenda".

(...) "Los participantes acogieron con beneplácito, especialmente que la Agenda se base con firmeza en la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y en los tratados e instrumentos internacionales de derechos humanos, y que fuese comunicada por otros instrumentos como; la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo. En toda la Agenda, se hace referencia a los derechos humanos, con el reconocimiento explícito de que la aplicación debe ser coherente con las normas y compromisos internacionales pertinentes y que contribuya a su logro. Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS) y sus 169 metas, reflejan, bien sea directa o indirectamente, las normas de derechos humanos, e integran los principios transversales de derechos humanos tales como; la participación, la responsabilidad y la no discriminación. Aun reconociendo los retos específicos de cada país, los participantes ratificaron que si se aplican adecuadamente, la Agenda tendrá un impacto significativo en el disfrute de los derechos humanos por parte de todos los ciudadanos, y en todas partes del mundo".

Como testimonio del reflejo de los estándares de derechos humanos, se encuentra el lema bajo el que se adoptó la Agenda 2030: "No dejar a nadie atrás". La Defensoría hace suyo ese mandato, en su labor de defensa y promoción y como inspiración en ese proceso de reflexión que debe asumir el país frente al reto de asegurar un mayor bienestar, sin pobreza, sin exclusión, sin hambre, sin miedo y un futuro más libre en armonía con los demás y el planeta, para las presentes y las futuras generaciones.

Tal como se señaló en la Declaración de Mérida "(...) la erradicación de la pobreza y las desigualdades y la materialización de la dignidad humana, son algunos de los objetivos clave de la Agenda, y que la promesa de no excluir a nadie, y de que ésta alcance primero a todos aquellos que más lo necesitan, representa un compromiso con los principios de derechos humanos para la igualdad y la no discriminación. Estos principios se fortalecen a través de los objetivos independientes de mitigación de la desigualdad entre países (Objetivo 10), y el logro de la igualdad de género (Objetivo 5), así como las referencias explícitas a los pueblos indígenas, a las personas con discapacidad, a los niños, inmigrantes y a otros titulares de derechos, tales como; las comunidades afrodescendientes de las Américas."

El reto no es sencillo. Los ODS son el andamiaje de una agenda amplia con metas muy ambiciosas, pero que reflejan un conjunto de derechos respecto de los cuales el Estado tiene la obligación de asegurar su máximo goce. De esta manera, los objetivos abordan, por ejemplo, la necesidad de erradicar la pobreza, asegurar el derecho a la alimentación, al agua y al saneamiento, procurar una adecuada y oportuna atención médica, garantizar una educación inclusiva. No se trata, por lo tanto, de ideales, se

trata de garantizar un mínimo necesario para que toda humanidad, incluida toda la población de Costa Rica, marche hacia un desarrollo sostenible. La Defensoría de los Habitantes se une al llamado global hecho junto a sus instituciones hermanas en la Declaración de Mérida, para que en las distintas etapas de la planificación, programación y ejecución, se consideren las obligaciones del país en materia de derechos humanos.

El Objetivo 16 tiene como meta lograr que haya sociedades que vivan en paz y sean inclusivas, que haya acceso a la justicia y que haya instituciones responsables e inclusivas que representen a una serie de derechos civiles y políticos. Entre estas últimas, se encuentran las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, como la Defensoría de los Habitantes. El reconocimiento a estas instituciones es tal, que la existencia de una INDH independiente, con un mandato amplio para defender y promover los derechos humanos, con estatus consultivo A ante los órganos de Naciones Unidas y en consonancia con los Principios de París se ha incluido como un indicador de cumplimiento del Objetivo 16. Esto se reflejó en Mérida al declararse que: "El fortalecimiento de las INDH en todas las regiones, incluyendo la independencia técnica y financiera, es, pues, un medio eficaz para promover el logro de la Agenda. Las INDH se encuentran en una posición ideal para desempeñar un papel de vínculo entre las partes interesadas, y así promover que los procesos nacionales de aplicación y vigilancia, sean transparentes, participativos e incluyentes".

De esta manera surgió el acuerdo para que las INDH individuales, asuman un compromiso de contribuir a que la implementación de la Agenda 2030 se realice desde un enfoque que se base en los derechos humanos. Este primera parte del Informe Anual de la DHR forma parte de ese compromiso, al hacer un aporte desde su experiencia en la defensa de derechos e intereses de los habitantes, a la discusión de los ODS, en particular sobre las fortalezas de Costa Rica para transitar en esa senda y los retos que como país tenemos para lograr un desarrollo sostenible e inclusivo.

La Defensoría, también llama a todos los sectores nacionales a sumarse al debate. El cumplimiento de la Agenda 2030 debe convocar a todas las instituciones públicas, incluyendo a los Poderes de la República, las Instituciones Autónomas y las Municipalidades. También, y sobretodo, debe convocar a la sociedad civil, a los medios de comunicación, a los organismos internacionales, a las organizaciones de base, las cooperativas, los sectores productivos y empresariales, los sindicatos, las asociaciones de desarrollo, entre muchos otros. En otras palabras, si los frutos del desarrollo deben ser para todos y todas, sin dejar a nadie atrás, todos y todas deben estar involucrados en la construcción de ese futuro común.

En esa lógica, a continuación la Defensoría ofrece su análisis de las fortalezas, retos y recomendaciones para el cumplimiento de catorce de los diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible con base en las áreas de su mayor experiencia. En el presente documento, no se han desarrollado los análisis del Objetivo 7. Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos, Objetivo 12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles, ni del Objetivo 17. Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible.

La Defensoría ofrece este aporte al Estado costarricense, a manera de una "línea de base" según la experiencia institucional, frente al reto de los próximos 15 años por alcanzar el cumplimiento de los Objetivos y las metas de un desarrollo sostenible cuya construcción y disfrute incluye a todos los y las habitantes.



1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo

A lo largo de los años, en estudios académicos y discursos políticos la referencia a “la pobreza” y “los pobres” evoca a la idea de un fenómeno socioeconómico con el que economías y sociedades deben lidiar¹. En las discusiones sobre cómo lograr esos objetivos tiende a perderse de vista el hecho de que la pobreza no es solo un dato, son personas que no pueden disfrutar de sus derechos humanos por su situación socioeconómica.

Desde el año 2001, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales definió la pobreza como “una condición humana que se caracteriza por la privación continua o crónica de los recursos, la capacidad, las opciones, la seguridad y el poder necesarios para disfrutar de un nivel de vida adecuado y de otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales”². En efecto, “la pobreza es en sí misma un problema de derechos humanos urgente. A la vez causa y consecuencia de violaciones de los derechos humanos, es una condición que conduce a otras violaciones”³.

Lamentablemente, como lo señaló el Relator sobre Pobreza Extrema y Derechos Humanos, Philip Alston, los debates sobre el combate a la desigualdad han obviado las obligaciones de derechos humanos de los Estados. “Debemos reconocer que el problema no es solamente sobre desigualdad en el ingreso, pero un conjunto de desigualdades relacionadas con la riqueza, el acceso a la educación, la atención en salud, la vivienda, entre otros”⁴.

Generar las condiciones necesarias para que puedan dejar de ser pobres, es una responsabilidad jurídica y ética del Estado, de la sociedad en general y de los habitantes que sí pueden disfrutar sus derechos. Para ello se requiere definición y ejecución de políticas públicas solidarias y progresivas, con garantías mínimas de respeto a todos los derechos económicos, sociales y culturales, a través de acuerdos institucionales que garanticen un enfoque basado en derechos humanos, así como el monitoreo y la evaluación de su cumplimiento⁵.

1 Las discusiones en torno a la pobreza se han centrado en sus manifestaciones aparentes estableciendo estrategias centradas en disminuir o hasta eliminar una cifra, del porcentaje de pobreza.

2 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de Naciones Unidas, “*Substantive Issues Arising in the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: Poverty and the ICESCR; Statement adopted by the Committee on Economic, Social and Cultural Rights on 4 May 2001*”, E/C.12/2001/10, para 8.

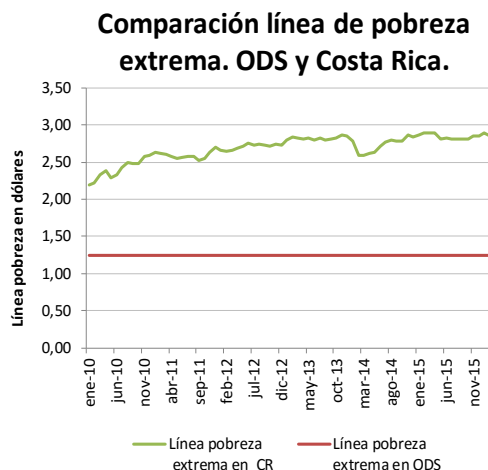
3 Proyecto final de los Principios Rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, presentado por la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Magdalena Sepúlveda Carmona, 18 de julio de 2012, A/HRC/21/39.

4 Alston, Philip, Pronunciamento del Relator Especial sobre Pobreza Extrema y Derechos Humanos, en la sesión 29 del Consejo de Derechos Humanos, 22 de junio de 2015 (en inglés, traducción no oficial) en: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16131&LangID=E>

5 Cfr. Ídem.

Ciertamente, a lo largo de su Historia el país ha construido un sistema de protección social que permite a sus habitantes, al día de hoy, gozar de una situación mucho más favorecedora en relación con otros países del mundo. Por ejemplo, en Costa Rica el límite de ingreso mínimo diario⁶ de una persona en condición de pobreza extrema ha oscilado entre los \$2,20 y los \$2,90, entre enero del 2010 y febrero del 2016; por ello, la línea base para Costa Rica, es muy superior a la definida en la Agenda 2030 de \$1,25 dólares estadounidenses por día (ODS 1.1), según se observa en el Gráfico N°1:

Gráfico N° 1



Fuente: Elaboración propia con datos del INEC y el Banco Central de Costa Rica.

Ahora bien debe tenerse presente que la línea de la pobreza, como método para cuantificar la pobreza, presenta problemas en su definición, ya que, cerca del 25% de los hogares no aportan información sobre su ingreso, además existe un sesgo de declaración del declarante⁷. Por ello ha sido necesario recurrir a las mediciones multidimensionales de la pobreza. Si bien la Agenda 2030 aborda el tema de la pobreza desde el nivel de ingreso, la Defensoría de los Habitantes considera que Costa Rica debe abordar este objetivo desde el método multidimensional⁸.

El primer método de medición de la pobreza multidimensional que se utilizó en Costa Rica fue el de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), propuesto por la CEPAL en los años ochenta y utilizó como fuente los censos de 1984, 2000 y 2011.

Las necesidades se cuantificaron mediante cuatro componentes: acceso a albergue digno, acceso a la vida saludable, acceso a conocimiento, acceso a otros bienes y servicios. Cada uno de los componentes contempla indicadores en aspectos relacionados con acceso a algún servicio o derecho⁹, los hogares en condición de pobreza son lo que tengan una o más carencias en uno de los componentes.

6 Este límite de ingresos mínimo es fijado por la Canasta Básica Alimentaria (CBA) que es un conjunto de alimentos que fueron seleccionados de acuerdo a su aporte calórico y a su frecuencia de consumo, expresados en cantidades que permiten satisfacer, por lo menos, las necesidades de calorías de un individuo promedio de una población de referencia. La información sobre el patrón de consumo de los hogares de referencia se tomó de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2004. La CBA fue elaborada en el 2010 y quedó conformada por 52 alimentos para la zona urbana y 44 para la zona rural. La CBA total es una agregación del costo en cada zona ponderado por el porcentaje de población de cada una de ellas.

7 Céspedes, Víctor Hugo y Ronulfo Jiménez. (1995). *La pobreza en Costa Rica*. Academia de Centroamérica. San José, Costa Rica.

8 En su informe sobre La Extrema Pobreza y los Derechos Humanos, el Relator Especial sobre la Pobreza Extrema y los Derechos Humanos, apuntaba las debilidades de utilizar el nivel de ingreso como indicador de la pobreza, y señalaba la necesidad de abocarse a un estudio multidimensional. Ver: Informe a la Asamblea General, A/69/297, para 9.

9 Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2015). Índice de Pobreza Multidimensional – Resultados Generales. San José, Costa Rica.

Esta cuantificación tiene la ventaja de referirse al consumo efectuado y no solo a la posibilidad de realizar el consumo. Si se comparan los datos obtenidos en los últimos tres censos se encuentra una importante reducción en los hogares en condición de pobreza pasando de 46,7% en 1984 a 36,1% en el año 2000 y 24,6% en el año 2011.

A partir del 2014 Costa Rica se incorpora a la Red de Pares para la Pobreza Multidimensional¹⁰ y se sientan las bases para iniciar un proceso de cooperación para el desarrollo del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM).¹¹ Así en el 2015, el INEC inicia con el cálculo del IPM, con el objetivo de complementar el análisis de la pobreza y utilizarlo como una herramienta de rendición de cuentas para quienes se encargan de elaborar las políticas públicas, dado que permite identificar cuáles son las privaciones que tienen un mayor aporte en la pobreza del país y de esa forma guía las acciones del Estado de una manera más eficiente¹².

El IPM está constituido por 5 dimensiones: educación, vivienda y uso de internet, salud, trabajo y protección social; cada dimensión tiene una ponderación de 20%. Al ser un índice, se utilizan dos variables a saber, la incidencia y la intensidad de la pobreza. Para el año 2015 se estimó una incidencia de 21,8% para los hogares que se encuentran en situación de pobreza, esto significa, 318.421 hogares en esa condición. Por su parte, la intensidad¹³ fue de 27,7% es decir, que los hogares pobres sufrieron como mínimo 5 privaciones en el 2015.

El Objetivo de Desarrollo Sostenible 1 (ODS 1) relativo a la Pobreza presenta entre sus metas verdaderos desafíos para Costa Rica, su sistema económico, su institucionalidad y sus habitantes. Cuánto se logre o no alcanzar esas metas depende del compromiso y responsabilidad de todos y todas en conjunto.

Es claro que Costa Rica tiene retos muy importantes, no sólo para alcanzar las metas propuestas por las Naciones Unidas para el año 2030, sino para lograr que todos sus habitantes, sin exclusión de ninguna naturaleza, disfruten plenamente sus derechos humanos. Ese, quizás, es el verdadero reto que los ODS le plantean a nuestro país.

Según estimaciones de la Encuesta Nacional de Hogares 2015 realizada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), a julio del 2015 se registran 1.137.881 personas en condición de pobreza, lo cual representa el 21,8% de la población total del país. De ellos 374.185 se encuentran en condición de pobreza extrema. Como se muestra en el Gráfico N°2, durante el periodo comprendido entre el 2003 y el 2015, los niveles de pobreza medidos según ingresos se han mantenido casi sin variación en los últimos 5 años¹⁴.

Según la CEPAL la incidencia de la pobreza, es mayor en zonas rurales¹⁵; para el 2013 en la región de América Latina y el Caribe un 23,2% de la población urbana vivía en hogares en situación de pobreza, mientras que la población rural el porcentaje ascendió a 47,9%. En Costa Rica se registran porcentaje mayores de pobreza extrema y no extrema en la zona urbana; no obstante, la población rural tiene más

10 La Red de Pares para la Pobreza Multidimensional es una iniciativa de cooperación de 40 gobiernos, que están acompañados de *Oxford Property & Human Development Initiative*.

11 Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2015). Índice de Pobreza Multidimensional – Resultados Generales. San José, Costa Rica.

12 Idem 5.

13 Porcentaje de privaciones promedio que tienen los hogares pobres.

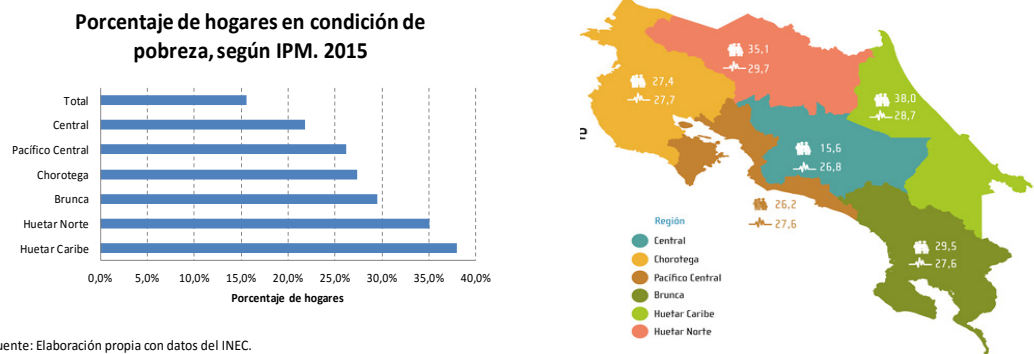
14 El cambio que se visualiza entre el 2009 y el 2010 corresponde a un cambio en la metodología de cálculo del INEC en donde se actualiza el requerimiento energético mínimo promedio de la población, para zona urbana y rural, a partir de la estructura de edades dada por la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos del 2004. Se define la nueva Canasta Básica Alimentaria (CBA) y por ende la nueva Línea de Extrema Pobreza, para la zona urbana y rural, cuya composición responde al patrón de consumo de los hogares que cubren el requerimiento energético promedio mínimo.

15 CEPAL Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2015). Desarrollo Social Inclusivo. Una nueva generación de políticas para la superación de la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina. Tomado de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39100/S1600099_es.pdf?sequence=4

desventajas frente a la urbana en distintas dimensiones del bienestar como lo es el acceso a la educación, la salud y la protección social.

La primera aplicación del IPM demostró que la Región Huetar Caribe presenta la incidencia de pobreza multidimensional más alta, en la cual 38 de cada 100 hogares está en esa condición. Por su parte, las regiones Brunca y Huetar Norte rondan el 30% de hogares en pobreza y las regiones Pacífico Central y Chorotega presentan valores menores con 26,2% y 27,4% respectivamente, el Gráfico 2 presenta las incidencias por región para los hogares.

Gráfico N° 2



El IPM agrega la incidencia e intensidad de la pobreza. Para el año 2015, el IPM para Costa Rica es de 6% para los hogares, tal y como se desglosa en el siguiente cuadro:

Contribución absoluta y relativa de cada dimensión al IPM

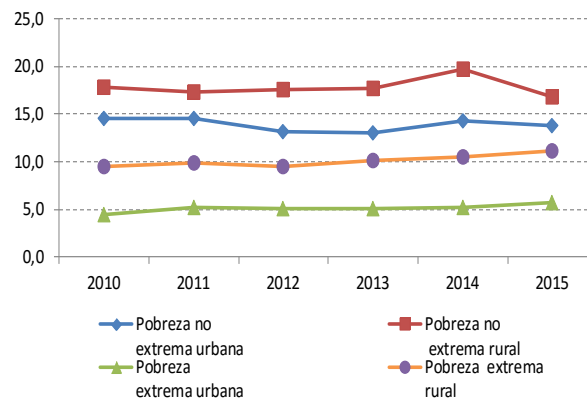
	Absoluta	Relativa
IPM	6	100%
Vivienda	1,7	28,2%
Educación	1,3	22,2%
Salud	1,3	21,9%
Trabajo	1,1	18,7%
Protección Social	0,5	9,0%

Fuente: INEC

Esto significa que para el 2015, la carencia de vivienda y el acceso de internet contribuye en mayor medida a la pobreza multidimensional con 28,2%, de aporte al índice, seguido de educación con un 22,2% y salud con 21,9%. A partir de la información que se obtiene con el IPM, según región de planificación, la región Huetar Caribe es la que tiene mayor necesidad de vivienda y acceso a internet, además es la región que se encuentra con mayores necesidades en educación y salud. La región Huetar Norte es la segunda región que reporta mayores privaciones en las dimensiones estudiadas por el IPM, resaltando: salud, vivienda y educación. Obsérvese el Gráfico N° 3:

Gráfico N° 3

Comparación de pobreza zona urbana y rural

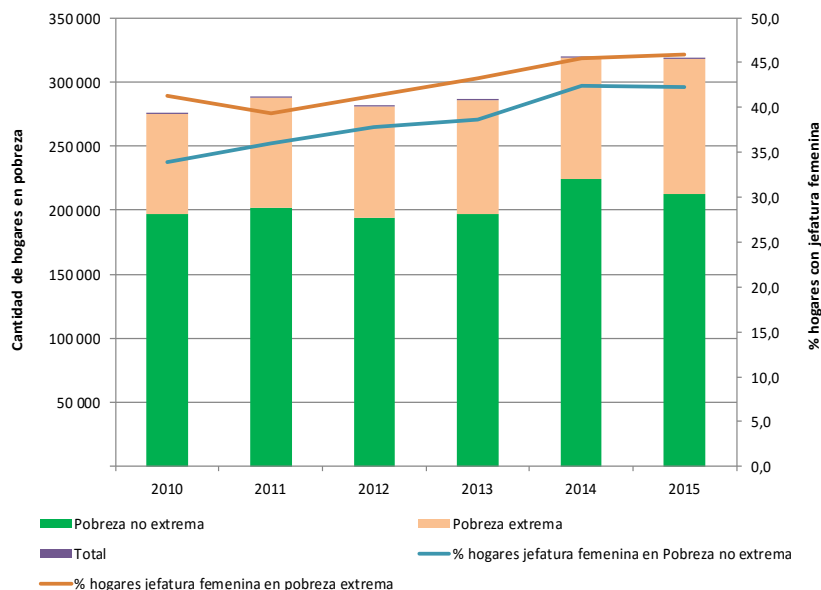


Fuente: Elaboración propia con datos del INEC.

Datos del INEC para el 2015 arrojan que en Costa Rica el 36,2% de los hogares tienen jefatura femenina, y del total de hogares en condición de pobreza, el 43,5% son liderados por mujeres, es decir, 138.194 hogares. Otro dato relevante es que de estos hogares, 48.025 se encuentran en pobreza extrema (Gráfico N° 4):

Gráfico N° 4

Hogares en condición de pobreza y con jefatura femenina



Fuente: Elaboración propia con datos del INEC.

En el periodo comprendido entre el 2010 y el 2015 el porcentaje de mujeres jefas de hogar en condición de pobreza ha aumentado, esto no es casualidad, ya que se encuentra plasmado en amplia literatura de la CEPAL relacionada con la desigualdad de género, basada en la división sexual del trabajo que asigna a las mujeres la responsabilidad primaria del mantenimiento del hogar y el cuidado de los hijos,

hijas y otros dependientes, lo cual limita el tiempo de las mujeres y oportunidades para participar en el trabajo remunerado, acceder a los beneficios de protección social relacionados con el empleo y por ende alcanzar la autonomía económica.

En marzo del 2007 Costa Rica adopta la Política de Igualdad y Equidad de Género (PIEG), la cual tiene 6 objetivos a saber: cuidado como responsabilidad social, trabajo remunerado y de calidad en la generación de ingresos, educación y salud de calidad en favor de la igualdad, protección efectiva de los derechos de las mujeres y frente a todas las formas de violencia, la participación política de las mujeres y el logro de una democracia prioritaria, y finalmente se encuentra el fortalecimiento de la institucionalidad a favor de la igualdad y equidad de género. El XVII Informe del Estado de la Nación¹⁶ se indica que al 2011 los avances en la PIEG son lentos, selectivos e insuficientes. Se plantean varias causas que podrían aplicar para este comportamiento las cuales van desde el contexto económico, hasta la desarticulación de las instituciones involucradas.

Estos objetivos están destinados a cerrar las brechas de género en Costa Rica, entendiendo brecha como la distancia entre grupos de la población, especialmente en torno al acceso de servicios, al alcance de beneficios o al logro de metas. Lo anterior en busca de una participación equitativa entre hombres y mujeres, y un desarrollo sostenido de los derechos económicos, sociales y culturales.

En el año 2015 la Contraloría General de la República realizó un estudio "Sobre el tema de equidad de género realizado por las entidades de fiscalización superior de Puerto Rico, Chile y Costa Rica" en donde se determinó que los primeros 5 objetivos no fueron complementados con la definición de metas precisas, cuantitativas intermedias y finales, necesarias para conocer y evaluar el grado de cumplimiento de esa política nacional, por lo que únicamente representa escenarios generales en materia de equidad de género.¹⁷ En relación al objetivo estratégico denominado "Trabajo remunerado de calidad y generación de ingresos", medido con 4 indicadores estratégicos, la CGR encontró una mejoría del 2008 al 2013 en la brecha de relación de desempleo. Este resultado se obtiene como resultado de la reducción de las tasas de desempleo en un 25,1%, la relación de ingresos en un 15,1%, la relación de tasas de aseguramiento directo en 11,4% y la relación de tasas de participación económica entre hombres y mujeres en un 5,1%.

Por su parte, para el periodo comprendido entre el 2007 y el 2013 el objetivo relacionado con "Educación y salud de calidad a favor de la igualdad" se mejoró en los temas de fecundidad adolescente¹⁸ y madres adolescentes, las que presentaron mejoras de 9,4% y 7,7% respectivamente, al tiempo que el que se relaciona con alumnas embarazadas menores de edad en el sistema educativo empeoró en 19,1%.

La falta de equidad es un rasgo que acompaña desde hace mucho tiempo a Latinoamérica, y sintetiza estructuras económicas, sociales, de género y étnicas muy segmentadas, que se potencian entre sí. La desigualdad no solo se refiere a la brecha de ingresos, ya que remite, "como causa y como consecuencia, a brechas en materia de bienestar social, capital humano, activos productivos y pleno ejercicio de los derechos ciudadanos. En particular, la desigualdad y la pobreza atentan contra el derecho a un nivel de vida adecuado, ya sea medido en términos absolutos (línea de pobreza) o relativos (comparaciones entre estratos de ingresos)"¹⁹.

16 Estado de la Nación XVII Informe Capítulo 2 "Equidad e Integración Social".

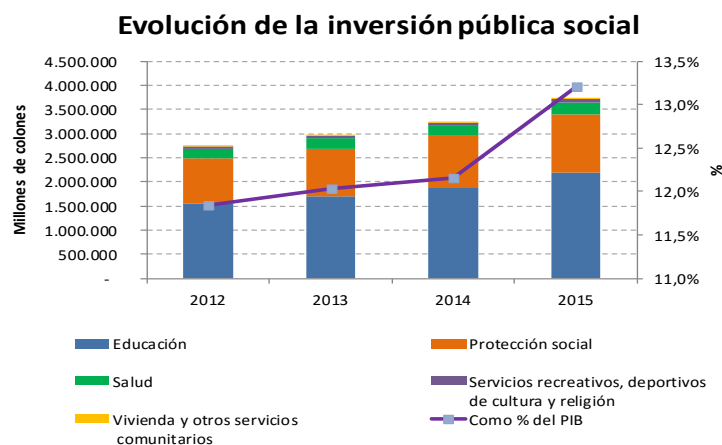
17 Contraloría General de la República. Informe N° DFOE-SOC-IF-16-2015, Auditoría coordinada sobre el tema de equidad de género realizado entre las entidades de fiscalización superior de Puerto Rico, Chile y Costa Rica.

18 La tasa de fecundidad adolescente se calcula con la siguiente fórmula: (Nacimientos de madres menores de 20 años / Mujeres de 15 a 19 años)*100.

19 CEPAL (2006). La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento, solidaridad.

La inversión social pública²⁰ en Costa Rica fue de 13,2% en relación al PIB durante el 2015, porcentaje que es superior al registrado en los últimos 3 años, comportamiento que se muestra en el siguiente gráfico. Sin embargo, en los últimos 12 años el país ha logrado pocos avances en la reducción de la pobreza y la desigualdad, pese al marco institucional existente, a los recursos públicos que se invierten en esos fines y la amplia gama de programas relacionados. Esta situación se detalla en el gráfico 5:

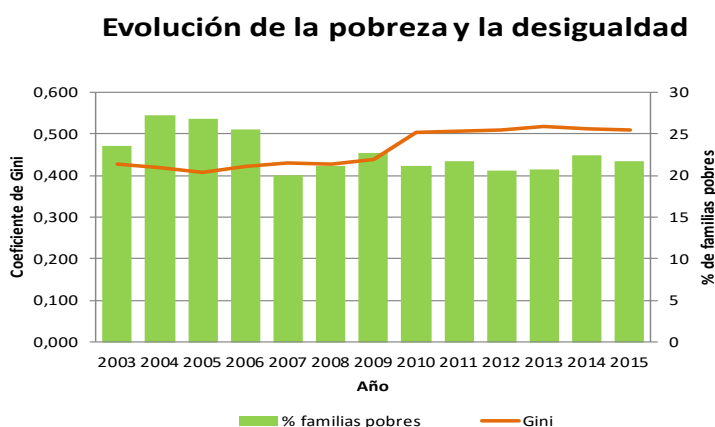
Gráfico N° 5



Fuente: Elaboración propia con datos de los Informes Técnicos de la Contraloría General de la República para los años 2013, 2014, 2015 y 2016, y el Banco Central de Costa Rica

Desde el año 2007, el porcentaje de hogares en condición de pobreza se ha mantenido estable, no obstante, la desigualdad en la distribución del ingreso familiar aproximada por el coeficiente de Gini²¹, muestra un ligero incremento hasta el año 2010, manteniéndose relativamente estable del 2012 al 2015, situación que se muestra en el Gráfico N° 6:

Gráfico N° 6



Fuente: Elaboración propia con datos del INEC.

²⁰ La inversión pública social se refiere al el gasto social que realiza el gobierno en educación, salud, vivienda, protección social y servicios recreativos, deportivos de cultura y religión.

²¹ El índice de Gini mide hasta qué punto la distribución del ingreso (o, en algunos casos, el gasto de consumo) entre individuos u hogares dentro de una economía se aleja de una distribución perfectamente equitativa. Una curva de Lorenz muestra los porcentajes acumulados de ingreso recibido total contra la cantidad acumulada de receptores, empezando a partir de la persona o el hogar más pobre. El índice de Gini mide la superficie entre la curva de Lorenz y una línea hipotética de equidad absoluta, expresada como porcentaje de la superficie máxima debajo de la línea. Así, un índice de Gini de 0 representa una equidad perfecta, mientras que un índice de 100 representa una inequidad perfecta.

Datos de la CEPAL²² señalan que a pesar de que América Latina no es la región más pobre del mundo, destaca por ser la más inequitativa situación que representa un obstáculo para el bienestar actual y el desarrollo futuro de economías y sociedades. De un total de 15 países²³ estudiados en el "Panorama Social para América Latina 2014", Costa Rica es el único que aumento en poco más de un 1% su coeficiente de Gini para periodo comprendido entre el 2008 al 2013.

Para Trejos (2010), **la educación**²⁴ es la principal variable que explica la existencia de la desigualdad y su aumento. Para el autor las personas con mejores niveles educativos tienen una mayor demanda por parte de los empleadores, lo cual incrementa su salario. Esta mayor demanda está relacionada con el cambio tecnológico y la apertura comercial. Por su parte la deserción en secundaria reduce la posibilidad de acceso a mejores trabajos por parte de los desertores.

Ahora bien, la deserción en secundaria es multicausal. Según el Ministerio de Educación Pública²⁵ (MEP), las razones más comunes son: problemas económicos, problemas familiares, bajo rendimiento académico, y falta de interés por la temática tratada lo cual genera "aburrimiento" a los estudiantes.

Para el 2015, Costa Rica invirtió cerca del 7,7% de su Producto Interno Bruto (PIB) en educación²⁶, solo comparable con los países nórdicos y Nueva Zelanda²⁷. En el Informe sobre Desarrollo Humano 2015 del PNUD, Costa Rica se ubica entre los países con una inversión en educación como porcentaje del PIB alto. Sin embargo, los logros educativos son bajos para OECD, ya que el porcentaje de analfabetismo es del 2%, la matrícula de primaria es de un 94%, la tasa neta de matrícula fue de un 61% para los niños y niñas de 4 años y 87% para los niños y niñas de 5 años²⁸. No obstante, la calidad del sistema educativo costarricense es deficiente al compararse con el resto del mundo. Al realizar las pruebas PISA²⁹ Costa Rica se ubica en los niveles más bajos de la clasificación mundial. El sistema educativo costarricense clasifica entre los mejores de Latinoamérica, pero en general, la región no sale bien evaluada en comparación con el conjunto de los países participantes.

El XX Informe del Estado de la Nación indicó que los puntajes alcanzados en la pruebas PISA "indican que las y los jóvenes costarricenses tienen dificultades para analizar, razonar y comunicarse con solvencia cuando plantean, interpretan y resuelven problemas en situaciones de la vida real"³⁰.

Según datos de la OECD, solo el 40% de la fuerza laboral ha completado la educación secundaria y, menos de la mitad de las personas entre 25 y 29 años han completado la educación secundaria; situación que genera importantes deficiencias en la situación socioeconómica de la población costarricense. En síntesis Costa Rica no solo debe preocuparse por incrementar el gasto público social, si no también preocuparse por la distribución de los beneficios de la educación en la sociedad, que para la OECD las brechas en el acceso de la educación ha aumentado en los últimos 20 años.

22 Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2014). Panorama Social para América Latina. Santiago, Chile.

23 Bolivia, Uruguay, Argentina, Brasil, Perú, El Salvador, México, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay, Venezuela, República Dominicana, Panamá y Costa Rica.

24 Educación medida con la cantidad de años aprobada.

25 Jiménez, Wendy y Marcelo Gaete (2010). Abandono escolar en la enseñanza secundaria en Costa Rica 2009-2010. San José, Costa Rica.

26 En la Ley General de Presupuesto para el 2015, se establece que al Ministerio de Educación le corresponde un presupuesto de ₡2.201.008,52 millones, de los cuales ₡449.052,27 corresponden a educación superior, incluyendo la transferencia del FEES, CONARE y UTN.

27 Organization for economic cooperation and development. (2016). *Estudios Económicos de la OCDE. Costa Rica – Evaluación Económica*.

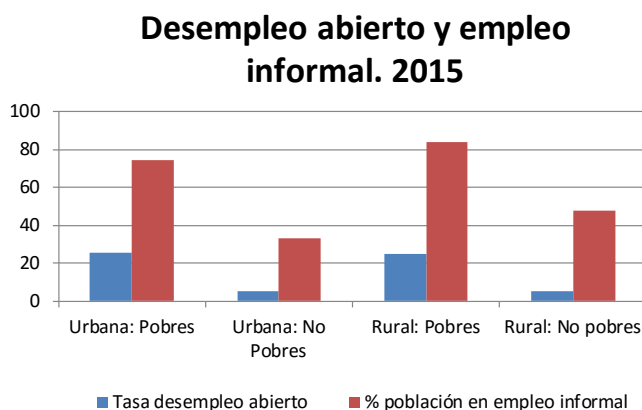
28 Idem 30.

29 El informe PISA (*Program for International Student Assessment*) realizado por la OECD presenta los resultados de pruebas estandarizadas realizadas a estudiantes de 15 años de edad para evaluar competencias en Matemática, Lectura y Ciencias. No mide conocimientos, sino capacidad para entender y resolver problemas. PISA también identifica a los sistemas educativos considerados como de alto desempeño de acuerdo como aquellos con alta cobertura, alta calidad, equidad y eficiencia. Los países incluidos en esta categoría son: Canadá, Finlandia, Japón, Singapur y Shanghái-China. Tomado de <https://www.oecd.org/pisa/39730818.pdf>

30 XX Informe del Estado de la Nación, capítulo II "Equidad e Integración Social" página 83.

El desempleo es otra de las variables explicativas de la desigualdad. Datos de la Encuesta Continua de Empleo realizada por el INEC, indica que para el IV trimestre del 2015, el desempleo en Costa Rica fue de 9,6% y las personas ocupadas en un empleo informal fue de 43%. Por su parte, la Encuesta Nacional de Hogares del 2015, muestran que tanto el desempleo abierto como la población con empleo informal afectan en mayor proporción a las personas en condición de pobreza, lo cual acrecienta la desigualdad entre ambos grupos. Esta situación se muestra en el siguiente gráfico, en donde se concluye en forma paralela que la zona rural, continua siendo una de las más afectadas por la pobreza, el desempleo y el empleo informal. Véase el Gráfico N° 7:

Gráfico N° 7



Fuente. Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Hogares del INEC 2015.

Según Trejos (2012), durante los últimos años muchas mujeres se han incorporado al mercado laboral a cuenta propia y a tiempo parcial, muchas de ellas con un bajo perfil educativo. Esta situación se presenta por la necesidad de atender obligaciones familiares incluyen tanto el tradicional cuidado de sus hijos e hijas, como un creciente papel de proveedoras ante la ausencia de un compañero y el deterioro de los ingresos familiares³¹.

No se puede dejar de lado el impacto de la política de **salarios mínimos** sobre la desigualdad. Utilizando como base la Encuesta Nacional de Hogares 2013, la Academia de Centroamérica³² evaluó "si el cumplimiento del salario mínimo establecido por ley tendría un impacto sobre la desigualdad en la distribución del ingreso, mediante el cálculo del coeficiente de Gini para los trabajadores asalariados en un escenario "con" y "sin" cumplimiento total del salario mínimo. Si se asume que el pago del salario mínimo se cumple para todos los trabajadores en los tramos de salarios más bajos, el indicador de desigualdad disminuye de 0,450 a 0,389. En otras palabras, si se toma en cuenta solo los ingresos por salarios, la aplicación del salario mínimo reduciría el nivel de desigualdad en la distribución de ingresos".

En el XX Informe del Estado de la Nación se determina que la principal fuente de la desigualdad es el premio salarial a los trabajadores calificados. En dicho informe se analiza el aporte de cada fuente de ingreso a la desigualdad en el periodo comprendido entre el 2001 y el 2014, de donde se obtiene que los salarios de los trabajadores calificados del sector público y privado explican el 30,1% del coeficiente de Gini para el 2001 y el 27,8%, para el año 2014. En el mencionado Informe se indica que este resultado

31 Trejos, J. (2010). *El combate a la pobreza y la desigualdad en Costa Rica: Avances, retrocesos, lecciones, y propuesta de política*. En Pobreza, desigualdad de oportunidades y políticas públicas en América Latina. Programa SOPLA de la Fundación Konrad Adenauer.

32 Loría, Miguel y Carlos Umaña (2015). *Distribución del Ingreso en Costa Rica*. San José, Costa Rica: Academia de Centro América.

está ligado a las brechas en el acceso a las oportunidades derivadas del recorte que sufrió la inversión pública costarricense en la década de los ochentas.

Adicionalmente de acuerdo con el Estado de la Nación, con base en la encuesta de hogares del año 2014, el 72% de los salarios públicos se concentran en el quinto quintil y el 91% en los 2 quintiles más altos. Los sueldos y salarios pagados por las empresas privadas tienen una presencia más generalizada en el estrato más pobre, y provienen fundamentalmente del trabajo no calificado.

El estancamiento, las asimetrías y la desigualdad analizadas parecen indicar que los programas de asistencia social por medio de los cuales, el Estado asigna recursos a las personas beneficiarias, no han sido suficientes para reducir la pobreza. Más bien, podrían haberse convertido en herramientas de política pública de contención de la pobreza en lugar de un combate efectivo hacia la misma.

Aun así, la gran cantidad de recursos asignados al combate de la pobreza y la institucionalidad existente consisten, en sí mismas, en una fortaleza para el país en la materia. La pregunta es cómo superar las debilidades de esa institucionalidad que podría estar impidiendo que el país supere los logros alcanzados hasta la fecha.

La primera institución creada en el país con el objetivo de acabar con la pobreza fue el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)³³. Desde el año 1971, el IMAS tiene como finalidad "resolver el problema de la pobreza extrema en el país, para lo cual deberá planear, dirigir, ejecutar y controlar un plan nacional destinado a dicho fin"³⁴.

Por su parte, el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) fue creado en 1974 mediante la ley N° 5662 y señala como beneficiarios a "los costarricenses de escasos recursos económicos, de acuerdo con los requisitos que se establezcan en esta ley y su reglamento"³⁵. Posteriormente el 13 de octubre del 2009 se modifica el Art. 2 de esa Ley, indicando que los beneficiarios son "*los costarricenses y extranjeros residentes legales del país, así como las personas menores de edad, quienes a pesar de carecer de una condición migratoria regular en el territorio nacional, se encuentren en situación de pobreza o pobreza extrema*".

El FODESAF es el principal instrumento de la política social selectiva en la lucha contra la pobreza; lo administra la Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF) que es una dependencia técnica permanente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Además se ha convertido en uno de los mecanismos de financiamiento más importantes para acciones de combate a la pobreza de los diferentes gobiernos para muchos programas sociales.

Los ingresos económicos de FODESAF corresponden a un 5% de recargo sobre el total de sueldos y salarios que los patronos públicos y privados paguen mensualmente a sus trabajadores y 593.000 salarios base utilizados por el Poder Judicial para fijar multas y penas por la comisión de diferentes infracciones, provenientes de la recaudación del Impuesto General sobre las Ventas. En el 2015 FODESAF tuvo ingresos por ₡553.947,03 millones, de los cuales ejecutó ₡531.725,79 millones, distribuidos en 6 sectores.

33 Ley N° 4760.

34 Definido en el artículo N°2 de la Ley 4760.

35 Artículo 2. Ley 5662.

Fondo de Desarrollo de Asignaciones Familiares
Egresos por Sector
En millones de colones

Sector	Monto	%
Vivienda	99.451,03	18,7%
Educación	110.638,14	20,8%
Salud nutrición y salud	47.841,81	9,0%
Protección Social	251.373,21	47,3%
Empleo	13.847,28	2,6%
Construcción y equipamiento	4.210,01	0,8%
Otros	4.364,32	0,8%
Total	531.725,80	100%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Liquidación presupuestaria de FODESAF 2015.

El sector de protección social constituye el 47,3% de los egresos de FODESAF. En este se incluyen programas del IMAS, CCSS, INAMU, IAFA, CNREE y Asociación Pro Hospital Nacional de Niños, entre otros:

FODESAF - Egresos de sectores vivienda, educación y protección social
En millones de colones
Año 2015

Sector	Programa	Monto	Participación relativa
Vivienda	BANHVI- Fondo de Subsidios para la Vivienda (Ley 8783)	99.451,0	18,7%
Educación	Fondo Nacional de Becas (Ley 8783)	23.665,7	4,5%
	Fondo Nacional de Becas (Becas Estudiantiles)	11.611,9	2,2%
	MEP-Comedores Escolares (Ley 8783)	27.416,0	5,2%
	Juntas de Educ y Administ- Comedores escolares (Pto 2014)	19.158,0	3,6%
	Alimentos comedores escolares (Presupuesto 2014)	80,2	0,0%
	IMAS - Avancemos	48.500,0	9,1%
Protección social	Ciudad de los niños (Ley 8783)	715,5	0,1%
	CNREE- Atención a la discapacidad	4.565,6	0,9%
	IMAS- Bienestar y promoción familiar Ley 8783	38.091,5	7,2%
	Aporte de dinero en efectivo como Asig. Familiar Artículo 3 Inciso K Ley 8783- 0,25%	1.039,3	0,2%
	Programa Préstación Alimentaria- Artículo 3 Inciso K Ley8783	1.037,8	0,2%
	IMAS- Nutrición con equidad (Seguridad Alimentaria)	7.036,5	1,3%
	IMAS- Red de Cuido	22.014,6	4,1%
	IAFA-Prevención para el consumo de drogas (Ley 5662)	88,0	0,0%
	CCSS Déficit Presup Pensiones R.N.C. Art 77	4.483,2	0,8%
	CCSS Financ de las pensiones de adulto mayor en situación de pobreza Ley 7983	65.322,8	12,3%
	CCSS RNC de Pensiones (Ley 8783)	56.962,8	10,7%
	CCSS- Atención Indigentes	34.000,0	6,4%
	CCSS- Pacientes Terminales (Ley 7756 - 0,5%)	1.431,0	0,3%
	INAMU Ley 8783	11.007,3	2,1%
	Asociación Pro Hospital Nacional de Niños.	4.292,9	0,8%
Total FODESAF	531.725,8	100,0%	

Fuente: Elaboración propia con datos de la liquidación presupuestaria de FODESAF 2015.

Al analizar la distribución geográfica de inversión social de los programas financiados por FODESAF en el año 2014³⁶, se encuentra que la Región Central se llevó el 46,87% de los recursos; aproximadamente el 70% de los recursos destinados a esta región fueron para los programas del Régimen no Contributivo de Pensiones de la CCSS, el Bono Familiar para la Vivienda y el Programa de Alimentación y Nutrición Escolar y Adolescente (MEP-PANEA). No obstante, los datos de pobreza suministrados por el INEC, utilizando la línea de pobreza como el IPM, muestra que la Región Central es la que tiene menor incidencia de la pobreza.

Por su parte, la Región Huetar Caribe recibe el 11,37% de los recursos FODESAF, esto a pesar de albergar a la mayor cantidad de hogares en condición de pobreza, según el IPM el 38,0% de sus habitantes se encuentran en esta condición. Además el IPM muestra que la región Huetar Caribe requiere un fuerte apoyo en el sector vivienda, lo cual podría ser subsanado por el Bono Familiar de la Vivienda. Ahora bien, al observar la distribución del Bono por región, se encuentra que la región Central recibe la

36 Trejos, J. (2015). Informe de resultados globales de la inversión del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF). San Pedro, Costa Rica.

mayor parte del dinero, lo cual refleja un inadecuado direccionamiento en los recursos públicos. A ello se une lo señalado por Trejos (2015) en cuanto que el BANHVI tiene poca capacidad para atender a su población objetivo, dado que no ha mostrado mejoría en los niveles de cobertura, lo cual se acompaña del incremento en el superávit presupuestario de la institución.

Este inadecuado direccionamiento de los recursos puede explicar al menos en parte el por qué la pobreza no ha disminuido a pesar de la importante inversión social realizada en Costa Rica en los últimos años que para el 2015 ascendió a 13,2% del PIB. Este es un argumento que evidencia que resulta pertinente utilizar el IPM como una herramienta para planificar las prioridades del FODESAF.

Trejos (2015) determinó que la política social de FODESAF se enfoca en las zonas donde se concentra la mayor cantidad de personas y por ende la mayor cantidad de personas en condición de pobreza, independientemente de la incidencia de la pobreza en términos relativos. Por ejemplo en La Cruz, Upala, Talamanca, Guatuso y Los Chiles, al menos la mitad de su población se encuentra en pobreza y la ayuda económica que reciben por parte de FODESAF, no corresponde a la realidad del cantón.

Por otro lado, el BANHVI obtuvo en el 2014 el 20,53% de los recursos de FODESAF. Según estudio del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (IICE), estos se utilizaron en: subsidio para construcción en lote propio, subsidio para la compra de lote y construcción de vivienda, subsidio para la compra de vivienda, y subsidio para la reparación, ampliación, mejoras y terminación de vivienda. Indica el mencionado estudio que, "los niveles de cobertura potencial³⁷, tanto programada como efectiva, se encontraron alrededor del 7%, es decir es un programa con poca capacidad para atender a su población objetivo".

A pesar de la amplia oferta de programas existentes para la lucha contra la pobreza, ésta sigue afectando a casi la cuarta parte de la población, una de las posibles razones es el inadecuado direccionamiento de los recursos. Además, señala el Estado de la Nación en su informe correspondiente al año 2015 que únicamente se puede medir el impacto de la pobreza en los programas sociales de transferencias monetarias, aunado a esto no es posible identificar en las encuestas de los hogares a todos los programas que financia FODESAF; por lo que no se conoce a ciencia cierta el efecto de los programas de FODESAF en el combate de la pobreza.

En la presente Administración, inició la operación del Programa «Puente al Desarrollo» como la Estrategia Nacional para la Reducción de la Pobreza de la Administración Solís Rivera (2015-2018). Tiene como objetivo "Reducir la pobreza extrema garantizando el acceso de la población a la oferta articulada, preferente, sostenible e integral de programas y servicios interinstitucionales"³⁸.

El documento que contiene la Estrategia Nacional para la atención a familias en condición de pobreza extrema indica que se parte de una base de apoyo económico para el complemento de los ingresos destinados a la satisfacción de necesidades básicas haciendo uso de los logros inscritos en la dinámica de protección social y salud, lo cual se ofrece al 100% de las llamadas "familias Puente al Desarrollo", así se prepara el paso para el ascenso en el recorrido de la familia hacia logros básicos relacionados con la generación y desarrollo de capacidades, actuando en las dimensiones de educación y dinámica familiar. Finalmente, la familia se introduce, siempre con el acompañamiento de la persona cogestora, en la meta de cruzar el puente hacia la independencia económica realizando las tareas que le lleven a logros sostenibles en las dimensiones de trabajo e ingresos.

Se plantea atender a 27.300 familias en el 2015 y 2016. Estas familias se deben encontrar en condición de pobreza extrema según el Sistema Población Objetivo (SIPO) y además deben vivir en alguno de

37 Cuantifica la capacidad para atender la respectiva población objetivo.

38 Instituto Mixto de Ayuda Social (2014). Puente al Desarrollo. Estrategia Nacional para la Reducción de la Pobreza. San José, Costa Rica.

los 75 cantones priorizados.³⁹ A la consulta de la Defensoría sobre los resultados de la «estrategia Puente» el IMAS informó que al 15 de febrero del 2016 se han atendido 27.392 familias entre todos los programas que tiene el IMAS (Avancemos, Bienestar Familiar, Ideas Productivas, mejoramiento de vivienda, procesos formativos, capacitación técnica y asignación familiar). Indicó, además, que el IMAS que no cuenta con datos para realizar comparaciones con los resultados obtenidos en años anteriores sin el plan “Puente”⁴⁰.

Al respecto, cabe traer a colación algunas dificultades que se presentan en la gestión del IMAS de las cuales la Defensoría tuvo conocimiento durante el periodo 2015-2016⁴¹:

- **Carencia de datos reales sobre las estadísticas de la atención que brinda el IMAS versus la demanda real.** Existe un grupo de familias que debería ser usuaria del IMAS pero la institución no logra acercarse a ellas. No se contrastan los perfiles y mapas de pobreza de cada Región con la demanda real y potencial.
- **Ausencia de evaluación de resultados.** Cada 4 años las nuevas autoridades proponen su propia filosofía de trabajo, sin preocuparse de una revisión de los resultados positivos de programas que se vienen ejecutando.
- **Puente al Desarrollo entra en contradicción con las políticas “tradicionales” del IMAS.** Se plantea la interrogante de la sostenibilidad de la coexistencia de Puente al Desarrollo y la forma “clásica” de otorgamiento de ayudas por parte del IMAS.

Muchas de las **familias que se acercan a la institución son reincidentes** e incluso los apoyos se han otorgado a varias generaciones en el mismo núcleo.

El Estado costarricense **tiene pendiente lograr que el problema de pobreza sea atendido integralmente** por todas las instituciones del Estado.

- **Carencia de políticas con perspectiva local y geográfica.** Las distintas condiciones que propician condiciones de pobreza varían de una Región a otra, no se están considerando para generar los modelos de atención por parte de las Oficinas a nivel Regional.

Albert Einstein decía que *“locura es hacer siempre lo mismo esperando obtener resultados distintos”*. El análisis realizado *supra* lleva a la Defensoría a concluir que para que el país se enrumbe a alcanzar las metas propuestas, es necesaria una profunda revisión de la forma en que hasta el momento ha combatido la pobreza, con la mira puesta en dos objetivos: por un lado, superar el estancamiento de ésta, para que inicie una disminución sostenida en el tiempo y por el otro, reducir las asimetrías y desigualdades que a lo largo de los últimos años han recrudecido. En ese sentido, los retos del país también se vislumbran en tres perspectivas: su estilo de Desarrollo, la institucionalidad encargada del combate a la pobreza y la creación de un verdadero sistema de protección social del país.

Al respecto, señala Trejos⁴² que es necesario que el país avance en:

- **Creación de oportunidades.** El ingreso de las familias costarricenses depende mayoritariamente de los ingresos del trabajo⁴³ y la mejora de los ingresos reales determina las posibilidades

39 Los cantones prioritarios se definen con los datos y metodología del INEC.

40 Oficio N°ACPD-009-03-2016 del 28 de marzo del 2016, suscrito por MSc. Gabriela Prado Rodríguez, Coordinadora de Puente al Desarrollo.

41 Talleres realizados en las Regiones Chorotegea, Región Atlántica y Brunca del IMAS entre septiembre y diciembre 2015.

42 Trejos, Juan Diego. Pobreza, desigualdad de oportunidades y Políticas Públicas en América Latina- El combate a la pobreza y la desigualdad en Costa Rica: avances, retrocesos, lecciones y propuestas de política. http://www.kas.de/wf/doc/kas_32590-1522-1-30.pdf?121121125019

43 Datos del XX Informe de Estado de la Nación, basado en la Encuesta de Hogares del INEC, señalan que el 64% de los ingresos familiares corresponden a sueldos y salarios, esto durante el año 2014.

de reducir la pobreza y la desigualdad. El autor propone generar empleo productivo y bien remunerado, acompañado de un crecimiento económico elevado y sostenido.

- **Política tributaria.** La política tributaria costarricense no ha tenido un papel distributivo como el que tienen los países europeos. En algunas ocasiones es neutra en la distribución de los ingresos, siendo propensa a ser regresiva. Además la política tributaria genera ingresos insuficientes para financiar el gasto público que mejore la competitividad del país. Un aumento de la carga tributaria debe contemplar sus repercusiones distributivas, el paso de impuesto de ventas a impuesto del valor agregado (que amplía la base tributaria y la tasa tributaria) aumentaría los ingresos fiscales, pero recomienda el autor reducir las exenciones fiscales a las empresas y de esta manera aumentar el impacto redistributivo.
- **Creación de capacidades.** De nada sirve la creación de empleos de calidad y bien remunerados si las personas cuentan con las competencias necesarias para acceder a ellos. El capital humano requiere creación de servicios educativos y protección de la salud, en forma paralela a la ampliación de oportunidades. Al respecto, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)⁴⁴, indica que los programas o políticas deben velar por la generación de oportunidades de trabajo. Promoviendo "la inversión privada y canalizarla hacia las zonas y actividades que generen mayores impactos contra la pobreza: exportaciones de bienes y servicios intensivos en capital humano, junto a la promoción de encadenamientos con las actividades locales".

Las políticas sobre el mercado laboral deben incluir de acuerdo al PNUD:

- Capacitación para jóvenes y mujeres.
- Facilitar la movilidad de los trabajadores.
- Ingresos laborales, mediante una política de salarios mínimos activa y la mejora en la productividad en pequeña escala.
- Por su parte, al respecto el Estado de la Nación ha planteado que "*El país necesita una política de empleo de largo plazo que ponga especial atención en las mujeres y la mano de obra no calificada.*"⁴⁵.
- En ese sentido, el Estado de la Nación⁴⁶ recomienda hacer políticas más efectivas para mejorar las destrezas y habilidades de la fuerza laboral menos calificada, ubicada mayoritariamente en la economía agrícola, la economía agroexportadora y la industria tradicional.
- **Proteger la capacidad de consumo:** las pérdidas de ingreso temporal o permanente, someten a las personas a situaciones de privaciones extremas, por ello el autor recomienda políticas compensatorias y políticas asistenciales:
- **Políticas compensatorias:** el desempleo puede llevar a una persona o familia a caer en situación de pobreza, por lo que recomienda transformar el Fondo de Capitalización Laboral en un seguro de desempleo.
- **Políticas asistenciales:** un grupo de hogares en condición de pobreza está conformado por un jefe inactivo y no está cubierto por la seguridad social. En muchos casos el jefe es un adulto mayor. Para este grupo Trejos propone fortalecer el programa de pensiones no contributivas por monto básico, con mayor enfoque y recurso para completar la cobertura.

Para avanzar hacia el cumplimiento de las metas del ODS1, la Defensoría considera que es necesario que el país asuma retos como los siguientes:

44 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2014). *Reducir la pobreza en Costa Rica es posible. Propuestas para la acción.* (1 ed). San José, Costa Rica.

45 XX Informe del Estado de la Nación, capítulo II "Equidad e Integración Social" página 5. <http://www.estadonacion.or.cr/21/assets/en-21-cap-2.pdf>

46 Rosales, Julio. (2013). Crecimiento y Oportunidades laborales en los años subsiguientes a la crisis. XIX Informe del Estado de la Nación. San José. Costa Rica.

1. Cambio de visión: Cuando la institucionalidad y la sociedad costarricenses debatan y tomen decisiones en relación con las actuales y las nuevas estrategias para la reducción de la pobreza, es necesario hacerlo con visión de Derechos Humanos. No se trata de una cifra a la que el lenguaje coloquial llama “los pobres”, son seres humanos que tienen derechos que no han logrado disfrutar. Este cambio de visión, en criterio de la Defensoría, debería permear incluso hasta en las campañas electorales, en las cuales el discurso político suele enfocarse en “la pobreza”, sin tomar verdadera conciencia sobre la realidad de las personas que la viven.
2. Optimización de los recursos disponibles. El permanente llamado de la sociedad costarricense por una mejor y más eficiente administración de los recursos públicos, adquiere un carácter estratégico cuando se trata de la inversión de recursos para el combate a la pobreza. Una inversión óptima de esos recursos tendría que tener como resultado que:
 - La persona que recibe ese recurso mejora su calidad de vida en el corto plazo, mientras que en el mediano y largo plazo, logra desarrollar las condiciones necesarias para salir de la pobreza y que ésta no se traslade a sus descendientes.
 - La persona que recibe los recursos, efectivamente los necesita y reúne las condiciones para recibirlos. Las filtraciones y el oportunismo político deben ser erradicados.

En este sentido, la entrada en operación del SINIRUBE⁴⁷ (Sistema de Información y Registro Único de Beneficiarios), representa una esperanza para que el país promueva una generación interactiva de la información requerida para la toma de decisiones respecto a la inversión social.

Asimismo, con la intención de buscar esa optimización en el uso de los recursos, el país tiene la responsabilidad de preguntarse qué nuevas iniciativas pueden incidir en mejorar los resultados hasta ahora obtenidos y pueden abrir nuevas oportunidades para mejorar los indicadores del país en materia de pobreza, a la vez que se logran avances en el disfrute de los derechos humanos de las personas que se encuentran en esa condición. En ese sentido, la iniciativa Plan Puente y la inclusión del sector de las telecomunicaciones, a través del FONATEL⁴⁸ deben ser observadas muy de cerca para valorar su aporte a los cambios que se espera que impulsen.

3. Diseñar mecanismos de seguimiento, monitoreo y evaluación de los resultados e impactos que tienen los diversos programas y estrategias de combate a la pobreza, con la finalidad de observar no sólo cómo cambian o no las condiciones de vida de las personas beneficiarias de los recursos provenientes de los programas, sino para valorar las fortalezas, debilidades y pertinencia de éstos.

Desde la perspectiva de los derechos humanos, ese reto implica, además, el establecimiento de instrumentos concretos que promuevan la realización de los derechos humanos tal y que permitan evaluar si efectivamente el Estado costarricense cumple con sus obligaciones de respetar, proteger y hacer cumplir los derechos, pues estas obligaciones son a la vez, obligaciones de conducta y de resultado.

4. Revisar y replantear dos de los pilares de la política y programas estatales en la materia: educación y vivienda. En el caso de la **educación pública**, Trejos⁴⁹ advierte que la educación secundaria

⁴⁷ Para un detalle del estado de situación de la puesta en práctica del SINIRUBE, se sugiere analizar el Capítulo referido a la Dirección de Control de Gestión Administrativa del presente Informe Anual.

⁴⁸ Fondo Nacional de Telecomunicaciones. En el caso de FONATEL, la Defensoría considera que requiere de un seguimiento muy cercano y puntual a su funcionamiento. En varios casos que este Órgano Defensor monitorea, se ha comprobado que FONATEL tarda alrededor de 4 años para poner en marcha un proyecto de telecomunicaciones financiado con los recursos del Fondo. Es probable que FONATEL y su diseño requieran de una profunda revisión para que pueda cumplir con lo dispuesto en la Agenda de Solidaridad Digital. El Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones incluye un eje social, que pretende “garantizar que las TIC estén centradas en la persona con visión inclusiva, universal y solidaria”. Al respecto la Contraloría General de la República señaló en el informe DFOE-IFR-06-2015, que “Las metas relativas al eje social que serían financiadas con el FONATEL fueron elaboradas sin que estuviera aún definida la estructura administrativa y financiera del Fondo en la SUTEL, por lo que en ese momento no era posible identificar con certeza su nivel real de ejecución”.

⁴⁹ Trejos, Juan Diego. Pobreza, desigualdad de oportunidades y Políticas Públicas en América Latina- El combate a la pobreza y la desigualdad en Costa Rica: avances, retrocesos, lecciones y propuestas de política. http://www.kas.de/wf/doc/kas_32590-

es la que tiene mayores limitaciones, por ejemplo, en el 2009, apenas el 16,6% del I quintil logro terminar la secundaria⁵⁰, sin embargo, el V quintil tiene cifras distintas pues el 73,0% de la población terminó la secundaria. Con estos resultados concluyó el autor que se reproduce la pobreza de generación en generación, donde los hogares no invierten lo suficiente en la educación de sus hijos, además no se está logrando ofrecer una igualdad de oportunidades en todos los estratos de la sociedad.

El autor recomienda que más allá de las becas, comedores escolares y transferencias condicionadas, se incorporen de formas novedosas de gestión, sobre todo para las zonas rurales apartadas; junto con mejoras en el valor agregado, tales como el aporte de competencias técnicas (informática, inglés, y destrezas específicas) para insertarse en empleos con mejores ingresos y la calidad de la educación. Sobre **ésta última**, la Defensoría estima que es estratégica la revisión del sistema educativo a la luz de los planteamientos recientemente hechos por la OCDE sobre las deficiencias existentes, las cuales hacen la inversión en educación pública del país no sea eficiente.

En cuanto al Sistema Nacional de la Vivienda, las recientes mediciones de la Pobreza Multidimensional y el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas revelan que es urgente una revisión y replanteamiento de la arquitectura del Sistema, para identificar las modificaciones que se requieren para que esa inversión de recursos cumpla con eficiencia su cometido.

El Régimen no Contributivo de Pensiones (RNC) es otro reto para el Estado costarricense, ya que de acuerdo con información aportada por la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), los pensionados del RNC, aumentaron de 90.211 a 108.069 entre 2010 y febrero 2016, casi un 20% a una tasa del 4% anual. Este incremento forma parte de una estrategia gubernamental planteada para lograr que al 2018 se llegue a una cobertura de 115.000 personas que reciban el beneficio de poco más de ₡75.000 colones mensuales en las pensiones ordinarias del RNC y ₡247.525 colones para las Pensiones de Parálisis Cerebral Profunda. Pero además, revela cómo las necesidades de esta población también van en aumento debido a que mientras no se le logra disminuir el número de personas en pobreza, la población adulta mayor tiende a aumentar con el paso del tiempo.

Por ello, ha preocupado consistentemente a esta Defensoría tanto el estado económico del RNC como la gestión del mismo, en torno a la eficiencia en la identificación y tramitación de las solicitudes presentadas. Al respecto, la Defensoría ha emitido recomendaciones dirigidas a garantizar la celeridad en la resolución de las solicitudes de pensión conocidas y aumentar la eficiencia en la gestión de los recursos disponibles⁵¹. En respuesta, la Gerencia de Pensiones de la CCSS informó sobre el diseño de un nuevo modelo de atención que enfatiza la gestión regionalizada y una mejora en los tiempos de respuesta. Será pertinente, entonces, observar si efectivamente, tales cambios logran mejorar la gestión del Régimen o sí, más bien, el Régimen mismo debe ser sometido a revisión.

Para esta Defensoría, las asimetrías regionales en cuanto a la distribución de la pobreza y en cuanto a la asignación de los recursos, lleva a este Organismo Defensor a preguntarse cuál puede ser rol de los Gobiernos Locales en la gestión de esos recursos. Ya sea con participación en estrategias para generar vivienda, empleo u opciones de cuidado para las y los habitantes de sus cantones o sirviendo de ligamen entre las instituciones del sector y los habitantes, los Gobiernos Locales podrían llegar a tener mayor protagonismo en la estrategia nacional para alcanzar las metas propuestas. Esfuerzos como los realizados por la Municipalidad de San José para la atención de las necesidades de las personas en situación de indigencia, demuestran el potencial que muchas Municipalidades podrían sumar a este esfuerzo.

La desigualdad en relación con la distribución regional de la pobreza y la asignación de los recursos pone de manifiesto uno de los mayores retos que enfrenta el país: que las instituciones y su personal tengan las condiciones adecuadas para atender esas necesidades según las particularidades de las

1522-1-30.pdf?121121125019

50 Se calcula el porcentaje de 19 a 21 años que logra terminar la secundaria.

51 Para un detalle de lo recomendado al RNC y su seguimiento, véase el capítulo de Área de la Dirección de Control de Gestión en el presente Informe Anual.

poblaciones del sector geográfico atendido. Ejemplo de ello sería, por ejemplo, que el IMAS valore las condiciones de pobreza de las poblaciones indígenas con parámetros adecuados a las necesidades de éstas y no con los parámetros existentes para el Área Metropolitana.

5. Otro reto que se visualiza es el de conformar un sistema de Protección Social que coadyuve a realizar el Derecho Humano al Desarrollo⁵², aunque con una muy importante cobertura y resultados envidiables a nivel mundial, los diversos esfuerzos en materia de protección social en el país, se realizan de forma desarticulada, descoordinada y hasta duplicada. Por ello, la Defensoría considera que es necesario diseñar un verdadero Sistema para la Protección Social que tenga a la cabeza un ente rector, encargado de dictar las políticas públicas y del proyecto-país que se requieren para alcanzar el cumplimiento de los ODS, superando el oportunismo político y el cortoplacismo electoral que aqueja a muchos sectores de la institucionalidad del país.

Esto porque el estancamiento, las asimetrías y la desigualdad analizadas supra parecen indicar que los programas de asistencia social en los que el Estado, por distintas vías, asigna recursos a las personas beneficiarias, no han sido suficientes para reducir la pobreza. Más bien, podrían haberse convertido en herramientas de política pública de contención de la pobreza en lugar de un combate efectivo hacia la misma.

En ese sentido, el PNUD⁵³ recomendó a Costa Rica que las instituciones participantes en la ejecución de los programas sociales utilicen el mismo mecanismo de selección de beneficiarios estandarizado, esto a pesar, de que los criterios de cada programa puedan diferir según sus objetivos. Ese es un elemento clave para el abordaje integral de la pobreza desde la perspectiva institucional.

Asimismo, al referirse a los temas de cobertura para combatir la pobreza, el PNUD expone la insuficiencia en la oferta estatal costarricense referido a que si bien los programas tienen altos niveles de cobertura no son universales. Esta situación afecta en mayor medida a la población ubicada en las zonas más alejadas del país; esto demanda mayor inversión en infraestructura física (electricidad y agua), e infraestructura social (educación, salud y vivienda), así como de la introducción de tecnologías apropiadas para llegar a poblaciones dispersas.

En esa discusión, la Defensoría considera que es necesario superar la dicotomía entre “prestaciones universales” y “políticas asistencialistas”. Más allá de ideologías o modelos teóricos, las cifras indican que uno u otro esquema no son excluyentes, así como tampoco lo son la condicionalidad o la incondicionalidad de algunas transferencias, beneficios o programas. Es posible que, según las circunstancias y los objetivos planteados, sea necesario recurrir a esquemas universales como la cobertura en educación y salud pública, o a políticas asistencialistas como las pensiones del RNC para personas con discapacidad. Un razonamiento análogo sería oportuno en relación con la pertinencia o no de la condicionalidad. El reto no está en definir a cuál estrategia apuesta el país, sino en esclarecer cuándo optar por una u otra, según sea más eficiente, efectivo y sostenible. Este es, quizás, el mayor reto que enfrentará el país de cara al cumplimiento del ODS1.

Mientras tanto, para la Defensoría de los Habitantes el reto es plantear a las instituciones involucradas la necesidad de mejorar y proteger todas aquellas fortalezas que tiene el país como la seguridad social y la cobertura de la educación pública, así como promover en las instancias pertinentes los cambios que se requieren. Pero sobretodo, el reto de la Defensoría es ser la voz de aquellas personas que, a la larga, ni siquiera activan los mecanismos institucionales que atienden la pobreza, porque están enfocadas en su subsistencia y la de sus familias.

52 Se introduce aquí el Derecho al Desarrollo pues la Defensoría considera que un enfoque de esa naturaleza, permitiría superar la idea de que el crecimiento económico per se puede generar la corrección de todas las inequidades en la sociedad para abordar el tema de igualdad de oportunidades, igualdad social, pobreza y distribución del ingreso. El Derecho Humano al Desarrollo implica que todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él.

53 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2014). *Reducir la pobreza en Costa Rica es posible. Propuestas para la acción*. (1 ed). San José, Costa Rica.

Recomendaciones para el Estado Costarricense:

1. Profundizar en el análisis, comprensión y atención de las condiciones de las personas en situación de pobreza con enfoque multidimensional, intersectorial, regional e interinstitucional.
2. Agilizar el proceso de contratación de la plataforma informática que soportará el SINIRUBE y avanzar en la incorporación de las instituciones que alimentarán el SINIRUBE con registros administrativos.
3. Diseñar mecanismos de seguimiento, monitoreo y evaluación de los resultados e impactos, de corto y mediano plazo, de las acciones estatales dirigidas a reducir la pobreza en todas sus dimensiones.
4. Revisar y replantear dos de los pilares de la política pública que más impactan en las condiciones de vida de las personas en el corto y largo plazo, y que parecen no estar dando los resultados deseables: educación y vivienda.
5. Diseñar un verdadero Sistema para la Protección Social que tenga a la cabeza un ente rector, encargado de dictar las políticas públicas y del proyecto-país que se requieren para alcanzar el cumplimiento de las metas propuestas.



2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible

Este Objetivo plantea dos ejes de trabajo para los Estados y para la comunidad internacional: por un lado, garantizar **el Derecho Humano a la Alimentación (DHA) y a la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN)** de todos los habitantes del planeta y, por otro lado, crear condiciones para la **sostenibilidad de la producción agropecuaria**, incluyendo la corrección de las distorsiones y disfuncionalidades de los mercados internacionales de los alimentos.

El **Derecho Humano a la Alimentación**¹ está contemplado en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales al reconocer "...el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación (...) adecuada, y a una mejora continua de las condiciones de existencia" (artículo 11, párrafo 1) así como "el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre" (artículo 11, párrafo 2). A su vez el Comité afirma que "el derecho a una alimentación adecuada está inseparablemente vinculado a la dignidad inherente de la persona humana y es indispensable para el disfrute de otros derechos humanos consagrados en la Carta Internacional de Derechos Humanos. Es también inseparable de la justicia social, pues requiere la adopción de políticas económicas, ambientales y sociales adecuadas, en los planos nacional e internacional, orientadas a la erradicación de la pobreza y al disfrute de todos los derechos humanos por todos (artículo 11, párrafo 2).

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

El concepto de la Seguridad Alimentaria y Nutricional surge como consecuencia de la crisis alimentaria de 1972-1974, causada por una disminución en la producción mundial y reservas mundiales que tuvo

1 Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (2015). Marco estratégico mundial para la seguridad alimentaria y nutricional. Tomado de http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs1213/gsf/GSF_Version_2_SP.pdf

2 Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (2015). Marco estratégico mundial para la seguridad alimentaria y nutricional. Tomado de http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs1213/gsf/GSF_Version_2_SP.pdf

como consecuencia el incremento en el precio de los alimentos³. La Primera Cumbre Mundial de la Alimentación que se celebró en 1974 tuvo como objetivo “*erradicar el hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición en el plazo de un decenio*”⁴, siendo la preocupación en ese momento, el garantizar la disponibilidad de alimentos, incluso en momentos de escasa producción nacional o en condiciones adversas del mercado interno.

En la década de los años ochenta, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)⁵ señaló que la seguridad alimentaria no se circunscribe únicamente a la disponibilidad de alimentos pues incluye el acceso físico y económico a los alimentos.

Posteriormente, en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996 se define la existencia seguridad alimentaria como “*aquella situación cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana*”⁶.

Causas estructurales del hambre y la mal nutrición

- El Comité de Seguridad Alimentaria Mundial⁷, señala varias causas estructurales del hambre y la mal nutrición, algunas de ellas se detallan a continuación:
- Coherencia inadecuada en la elaboración de políticas y en el establecimiento de prioridades respecto a las políticas, planes, programas y mecanismos de financiación para hacer frente al hambre, malnutrición e inseguridad alimentaria.
- La pobreza y el acceso inadecuado a los alimentos, ambas relacionadas con el desempleo y la distribución desigual de los recursos productivos, como la tierra, el agua, el crédito, el conocimiento y la insuficiencia del poder adquisitivo de los trabajadores con salarios bajos y la población rural y urbana pobre.
- Ausencia de un sistema comercial multilateral abierto, no discriminatorio, equitativo, sin distorsiones y transparente, que fomente la agricultura y el desarrollo rural en los países en desarrollo.
- Falta de inversión en el sector agrícola y la infraestructura rural, especialmente para los pequeños productores de alimentos.
- Marginación y discriminación contra grupos vulnerables como mujeres e indígenas.
- Apoyo inadecuado para la protección de las mejores prácticas de alimentación infantil y de la primera infancia.
- Preparación y respuesta inadecuada para los casos de desastre.
- El Comité de Seguridad Alimentaria Mundial ha definido el concepto de seguridad alimentaria y nutricional como el momento en que las personas tienen **acceso físico, social y económico a alimentos inocuos; cuyo consumo es suficiente en términos de calidad y cantidad para satisfacer sus necesidades y preferencias alimentarias y culturales**⁸. Lo anterior basado en que “*las raíces del problema del hambre y la malnutrición no están en la falta de ali-*

3 Chacón, Karen (2014). El desafío de lograr la seguridad alimentaria y nutricional. Informe del Estado de la Nación. San José, Costa Rica.

4 Cumbre Mundial sobre la alimentación (1996). Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. Roma

5 FAO, por sus siglas en inglés.

6 <http://www.fao.org/docrep/x2051s/x2051s00.HTM>

7 Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (2015). Marco estratégico mundial para la seguridad alimentaria y nutricional. Tomado de http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs1213/gsf/GSF_Version_2_SP.pdf

8 Idem 6.

mento si no en la falta de acceso a los alimentos disponibles, por parte de los grandes segmentos de la población del mundo, entre otras razones a causa de la pobreza”⁹.

La definición de seguridad alimentaria y nutricional del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial incluye 4 dimensiones:

- 1. Disponibilidad de alimentos:** se refiere al abastecimiento de alimentos en la cantidad y calidad adecuada, incluyendo la producción nacional como la importada. Además de ser aceptable para una cultura determinada.
- 2. Acceso a los alimentos:** se refiere a la posibilidad que tienen los individuos de obtener alimentos, ya sea producido por ellos mismos, comprados, por transferencia o donaciones. En forma paralela debe ser sostenible y que no dificulte el goce de otros derechos humanos.
- 3. Consumo de alimentos:** el consumo se refiere a que las existencias alimentarias en los hogares responde a sus necesidades nutricionales.
- 4. Utilización biológica de los alimentos:** estado nutricional y de salud, como resultado de la capacidad del organismo para aprovechar al máximo todas las sustancias nutritivas que contiene.

Al tenor de esas disposiciones internacionales, muchos países de Latinoamérica han creado sistemas de promoción de la SAN en sus ordenamientos jurídicos¹⁰. Esto a la luz de lo formulado en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en donde se indica que *“los Estados deben considerar la posibilidad de aprobar una ley marco como instrumento básico de aplicación de la estrategia nacional para el derecho a la alimentación. En la ley marco deben figurar disposiciones sobre el fin pretendido; las metas u objetivos que deben lograrse y el marco temporal que se fijará para lograr estos objetivos; los medios mediante los cuales podría conseguirse el fin buscado en términos generales, en especial la colaboración deseada con la sociedad civil y el sector privado y con organizaciones internacionales; la responsabilidad institucional del proceso; y los mecanismos nacionales para vigilar el proceso, así como los posibles procedimientos de recurso. Los Estados Partes al preparar las referencias y la legislación marco deben buscar la participación activa de organizaciones de la sociedad civil”.* (artículo 11, párrafo 29).

Mientras tanto, en Costa Rica, no existe un sistema con ese objetivo, siendo que las disposiciones están incorporadas en distintas leyes y reglamentos que otorgan competencias, funciones y responsabilidades a distintos entes públicos, dirigidas más a la atención de necesidades de poblaciones específicas, que a la garantía del DHA y la SAN de las y los habitantes en general¹¹, sin ninguna coordinación o articulación entre sí. Por ejemplo, en la Ley Orgánica del Ministerio de Salud N°5412, se crea la Secretaría de la Política Nacional de Alimentación y Nutrición (SEPAN), que tiene entre sus funciones: analizar e interpretar la información existente sobre la situación alimentaria y nutricional, promover la formulación de la Política Nacional de Alimentación y Nutrición y, coordinar esta política con las Políticas Nacionales Agropecuarias e Industriales. A través de la SEPAN, el Ministerio de Salud ejerce la rectoría en alimentación y nutrición en Costa Rica. Sin embargo, es poco o ninguno el aporte de la SEPAN al funcionamiento de un sistema de promoción de la SAN.

Asimismo, en el año 2008 se formula el Plan Nacional de Alimentos (PNA) con una serie de acciones *“tendientes a garantizar la disponibilidad y el acceso a los alimentos, principalmente a los grupos más vulnerables, y orientadas a promover mejores ingresos a las personas en condición de fragilidad”*¹². Ese Plan se basó en tres principios: producción con sostenibilidad y competitividad; un enfoque integral y solidaridad. El objetivo general del PAN es que la población, en especial, los grupos vulnerables,

9 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 11, párrafo 5.

10 Guatemala, México y Nicaragua son algunos ejemplos.

11 Un estudio recientemente realizado por la Comisión Interinstitucional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN), contabilizó alrededor de 34 leyes que otorgan competencias, funciones o de alguna manera generan impacto en la SAN del país.

12 Ídem 1.

disponga, acceda y consuma alimentos inocuos y nutritivos, mediante el compromiso y la articulación de la institucionalidad pública, sector privado, organizaciones de productores y otros actores de la sociedad. Además contiene tres objetivos específicos:

- Asegurar la disponibilidad de alimentos
- Garantizar el acceso de alimentos a los grupos vulnerables
- Evitar el incremento de los niveles de pobreza.

En forma paralela ese PNA planteaba una mayor producción y productividad en productos como la papa, raíces tropicales, y la sustitución parcial del consumo del maíz amarillo, para reducir la dependencia y bajar los costos de producción de la leche, carne de res, carne de cerdo, huevos, carne de pollo. A pesar de lo anterior, únicamente se elaboraron metas, indicadores y evaluaciones para las siguientes metas:

- Aumentar la participación de la producción nacional en el arroz (de un 50% a un 80%)
- Aumentar la participación de la producción nacional maíz blanco (de un 22% a un 70%)
- Aumentar la participación de la producción nacional frijol (de un 23% a un 70%)

Sin embargo, en el año 2011 la Contraloría General de la República realiza una auditoría al PNA¹³ en la cual concluye que no se puede saber con certeza el aporte y los resultados del PNA, debido a la inexistencia de una línea base socioeconómica de los beneficiarios del Plan, la ausencia de estudios técnicos formales para identificar la población objetivo y su ubicación geográfica.

En el 2011 se formula la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) 2011-2021, producto de los acuerdos internacionales que ha suscrito el país y en aras de operativizarla se crea el Plan Nacional de SAN 2011-2015, el cual incluye actividades, metas, indicadores, plazos y responsables de cada una de las estrategias planteadas.

Baja productividad, pobreza y hambre

Según la FAO, el hambre y la malnutrición son causas de la pobreza, calificando esta situación como un **círculo vicioso** que se da en las siguientes fases: productividad baja, pobreza, hambre. Esto ocurre por lo siguiente:

- El hambre y la malnutrición "reducen en quienes las padecen la capacidad para desarrollar una actividad física y, por tanto, disminuyen su potencial productivo en el trabajo, que suele ser su único bien."
- Menoscaban la capacidad de las personas para desarrollarse físicamente y mentalmente, retrasan el crecimiento infantil, reducen la capacidad cognitiva y limitan considerablemente la asistencia a la escuela y el rendimiento escolar, comprometiendo la eficacia de las inversiones en educación.
- Provocan graves perjuicios a largo plazo para la salud, vinculados a unos índices más altos de enfermedad y muerte prematura.
- Se transmiten de una generación a otra: las madres que padecen hambre dan a luz niños con insuficiencia ponderal, que empiezan a vivir con desventaja.
- Contribuyen a la inestabilidad social y política, que mina aún más la capacidad del gobierno para reducir la pobreza"¹⁴.

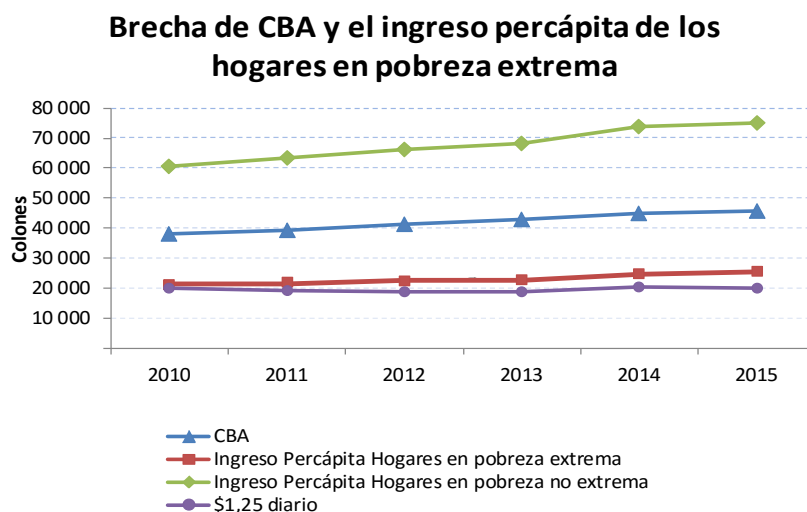
13 Contraloría General de la República. Informe DFOE-EC-IF-2011.

14 <http://www.fao.org/docrep/003/y6265s/y6265s03.htm>

Por ello, el análisis de las pocas estadísticas existentes en relación con la SAN de Costa Rica, realizado a la luz de lo expuesto en este Informe en relación con el Objetivo 1.- referente a pobreza, demuestra que si el país desea tener avances importantes para reducir la pobreza y pobreza extrema, también deberá tener avances con este objetivo, y viceversa.

El Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) calcula el costo de la **Canasta Básica Alimentaria**, que es un conjunto de alimentos seleccionados de acuerdo con su aporte calórico y con su frecuencia de consumo, expresados en cantidades que permiten satisfacer, por lo menos, las necesidades de calorías de un individuo promedio de una población de referencia¹⁵. Al comparar el costo de la Canasta Básica Alimentaria (CBA) con el ingreso per cápita de los hogares en pobreza extrema, se puede comprobar que **la población costarricense en pobreza extrema no tiene ingresos suficientes para alcanzar la CBA**. Por ejemplo, en el año 2015, el costo de la CBA fue de ₡45.613,00 y el ingreso per cápita promedio de un individuo en condición de pobreza extrema fue de ₡25.548,00. De igual forma, para el 2015, **el ingreso promedio de una persona en pobreza no extrema fue de ₡75.229,00**, es decir, que con poco menos de ₡30.000,00 esa persona debe cubrir las demás dimensiones de bienestar como lo son: salud, vivienda y educación.

Tal y como se explicó en el aparte relacionado con el ODS1-Pobreza, éste pretende eliminar la pobreza, medida según los ingresos percibidos por las personas. En este caso, de acuerdo con las metas establecidas para alcanzar los ODSs serían pobres las personas que viven con menos de \$1,25 diarios. Por su parte, el presente objetivo pretende dentro de su primera meta poner fin al hambre. Si se parte de la definición de pobreza utilizada en el primer ODS y se calcula el monto mensual en colones, se tendría que en Costa Rica con \$1,25 diarios no sería posible acceder a la CBA. De ahí que varias instituciones nacionales de derechos humanos (INDH) hayan criticado la definición de pobreza a partir del ingreso que utiliza la Agenda 2030.



Fuente: Elaboración propia con datos del INEC

Más aún, de este gráfico se desprende que **el costo mensual de la CBA es superior al ingreso mensual de los hogares en pobreza extrema** (Entre \$2,20 y \$2,90 en los últimos años). Esto significa, que, según los datos analizados para el ODS1-Pobreza, y según la Encuesta Nacional de Hogares 2015, 374.185 habitantes se encuentran en condición de pobreza extrema, lo cual significa que no

¹⁵ La información sobre el patrón de consumo de los hogares de referencia se tomó de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2004. La CBA fue elaborada en el 2010 y quedó conformada por 52 alimentos para la zona urbana y 44 para la zona rural.

tienen ingresos suficientes ni para adquirir la CBA. En otras palabras, ese grupo de habitantes está en situación de Inseguridad Alimentaria y por ende tiene severamente vulnerado su Derecho Humano a la Alimentación.

Seguridad Alimentaria en Costa Rica. Algunas cifras

Consistente con lo anterior, el Informe del Estado de la Nación 2014¹⁶ señala que, las dificultades que sufre parte de la población costarricense para conseguir alimentos se relacionan con la pobreza, los bajos niveles de ingreso, la exclusión, la calidad del empleo y otras variables socioeconómicas.

A la luz de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura¹⁷ indicó que América Latina y el Caribe alcanzó la primera de las metas en lo referente al hambre o la subalimentación¹⁸. No obstante, 37 millones de personas de la Región padecen hambre, pues no pueden acceder a los alimentos disponibles en la cantidad y calidad requerida. En ese informe¹⁹ se señaló que **todos los países, a excepción de Costa Rica**, habían logrado avances en el cumplimiento de la meta relacionada con reducir la cantidad de personas que padecían hambre, **esto a pesar de contar con uno de los mejores indicadores de la Región**.

Los datos del Informe indican que a inicios de los años noventa el 5,2% de la población costarricense sufría de hambre y **al 2014 el porcentaje aumentó a 5,9%**. Eso sí, a pesar de ese aumento, la situación costarricense es mejor que la de otros países, por ejemplo: Nicaragua registra un 16,8%, Colombia un 11,4%, Panamá un 10,6%, Guatemala un 11,4%.

Por otro lado, la más reciente Encuesta Nacional de Nutrición que se realizó en el país fue en el año 2009. Entre las principales razones por las cuales no se cuenta con información más actualizada, se destaca el hecho de que en Costa Rica ningún ente tiene la función de compilar toda la estadística relacionada con seguridad alimentaria y nutrición. Esta Encuesta utilizó el marco muestral del INEC, y la muestra se recolectó mediante visita domiciliar a un total de 2.820 viviendas de todo el país entre mayo del 2008 y mayo del 2009. Sin embargo, en su Informe 2014, el Estado de la Nación²⁰ advierte que, en relación con la Encuesta Nacional de Nutrición 2008-2009, *“se desconoce si la información generada ha sido contemplada al momento de formular e implementar política pública o en la toma de decisiones por parte de las autoridades”*.

Teniendo presente lo anterior, se analizan a continuación algunos de los resultados de la citada encuesta:

Nutrición en personas menores de edad

Entre los principales resultados de la Encuesta Nacional de Nutrición del año 2009, se encuentra que de los 351 niñas y niños en edad preescolar contemplados en la misma, el 1,1% se encuentra en condición de desnutrición y retardo en el crecimiento, al tiempo que 5,2% se encuentra con sobrepeso. No obstante, para el año 2011 la FAO²¹ determinó que del total de niños costarricenses menores de 5

16 Idem 2.

17 Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2014). Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe.

18 El Objetivo 1 de los ODM es “Erradicar la pobreza extrema y el hambre”. Contempla las metas 1A (Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas con ingresos inferiores a 1,25 dólares al día), 1B (Alcanzar el empleo pleno y productivo y un trabajo decente para todos, incluidos las mujeres y los jóvenes) y 1C (Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas que padecen hambre).

19 Idem 17.

20 Idem 2.

21 Centroamérica en cifras. Datos de seguridad alimentaria nutricional y agricultura familiar.

años, un 6% padecen desnutrición crónica²². La desnutrición crónica es entendida como el retardo de altura para la edad, y la FAO lo asocia a situaciones de pobreza, dificultades de aprendizaje y menor desempeño económico.

Si bien es cierto, no existen datos ni mecanismos para evaluar los impactos de los programas de protección social con cargo al Presupuesto Nacional, es claro que tales resultados están relacionados con el funcionamiento de los programas dirigidos a niños, niñas y adolescentes:

Centros de educación y nutrición y Centros Infantiles de Atención Integral (CEN y CINAI):

El programa CENCINAI es uno de los más antiguos que existen en Costa Rica, puesto que nació en 1951. Actualmente se brindan los servicios en las distintas modalidades a saber: atención y protección, nutrición preventiva y crecimiento y desarrollo. Para año 2014, CENCINAI atendió a poco más de 20.000 niños y niñas en sus distintas modalidades²³.

Programa de alimentación y nutrición del escolar y adolescente (PANEA): El programa de comedores escolares proporciona una alimentación complementaria nutritiva a los estudiantes de los centros educativos públicos de todo el país, provenientes de familias en condición de pobreza o pobreza extrema y desarrolla una cultura alimentaria – nutricional.

Red Nacional de Cuido (REDCUDI): La REDCUDI, es el programa social más reciente que ayuda a alimentar a los niños que asisten a los centros de la Red. A noviembre del 2014 los Centros de Cuido municipales atendieron a 2.712 niños y niñas, los cuales reciben el servicio de alimentación.

El acceso a estos programas tiene una cobertura restringida, se da a los grupos de mayor vulnerabilidad, según criterios socioeconómicos. El costo de implementación de estos programas es parte de la inversión social que se realiza en el país. Este es un aspecto en el que Costa Rica se diferencia del resto de países de la región centroamericana, en los cuales una buena parte de los programas y proyectos que se desarrollan están respaldados por agencias y organismos internacionales²⁴.

Datos de nutrición en los demás grupos de la sociedad

La mencionada encuesta de nutrición tiene entre sus principales resultados los siguientes:

- Estado nutricional de la población entre 13 y 19 años: un 3% de la población se encuentra en condición delgada, un 14,7% tiene sobrepeso y 6,1% obesidad.
- Estado nutricional de las mujeres de 20 a 64 años: del total de la población un 1,4% es delgada, 35,3% tiene sobrepeso y 31,3% obesidad.
- Estado nutricional de los hombres de 20 a 64 años: 2,2% son delgados, 43,5% tienen sobrepeso y 18,9% sufren de obesidad.

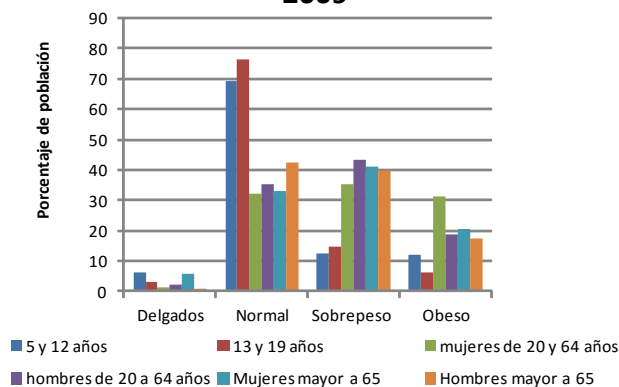
Conforme aumenta la edad de la población es más común ver casos de sobrepeso y obesidad, siendo las mujeres las que sufren de obesidad con mayor frecuencia pues un 31,3% de la población posee esta característica. Esta información se puede visualizar en el siguiente gráfico:

22 Los datos utilizados por la FAO tienen como fuente la UNICEF.

23 Información tomada de la página web de la Dirección Nacional de CENCINAI. <http://www.cen-cinai.go.cr/>

24 Ídem 2.

Estado Nutricional de la población. 2009



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Nutrición 2009.

Estado nutricional de las mujeres en condición de pobreza

Recientemente, el Instituto Nacional de la Mujer (INAMU), realizó una encuesta de seguridad alimentaria a 3.422 mujeres en condiciones de pobreza en Costa Rica, de las cuales el 78,2% son jefas de hogar y se ubican en las 6 regiones de planificación del país²⁵. Se reseñan aquí algunos de los resultados obtenidos:

Del total de mujeres encuestadas, 53% indica que durante el último año le ha preocupado que en su hogar no hubiera suficiente comida y no pudiera obtener más, mientras que el 36% indicó que algunas veces ha tenido esa preocupación.

A la pregunta "en el último año usted o algún adulto en su hogar ¿ha tenido que limitar la variedad de los alimentos que come por no tener suficientes recursos?", el 43% respondió que algunas veces y el 39% que algunas veces. Al consultar por la alimentación de los niños y niñas, 24% respondió que muchas veces ha tenido que dejar de darle a los niños o niñas los alimentos que deben comer, por no poder tener medios para obtenerlos.

Un 36% de las mujeres indicaron que han pasado un día entero sin comer para darle alimento a otro miembro de la familia, peor aún 59% respondió que han tenido que dejar de darle alimentos a los niños por no poder obtenerlos.

Las respuestas obtenidas vislumbran la crítica situación alimentaria que viven muchos hogares costarricenses, liderados por mujeres en situación de pobreza. Las mujeres han tenido un limitado acceso a los recursos, acompañado de insuficiente poder adquisitivo; esto es producto de factores sociales, económicos y culturales, todos interrelacionados, que le relegan a un papel subordinado, en detrimento de su propio desarrollo y el de la sociedad en su totalidad²⁶.

La agricultura es una parte primordial de la seguridad alimentaria; la conexión entre agricultura familiar y seguridad alimentaria está estrechamente vinculada con la definición de estrategias de desarrollo

²⁵ La aplicación del instrumento se desarrolló en dos momentos: en marzo y entre agosto y septiembre del 2015. Se trató de un plan piloto para la elaboración de una encuesta especializada en SAN de las mujeres en condiciones de pobreza. Los resultados fueron valorados con varias instituciones, entre ellas la Defensoría, con la finalidad de revisar y perfeccionar el instrumento.

²⁶ <http://www.fao.org/focus/s/women/Sustin-s.html>

por parte de los países²⁷. Es por ello que la tercera meta del ODS relacionada con poner fin al hambre, propone duplicar la productividad agrícola y los ingresos de los productores de alimentos de pequeña escala: *“Las agriculturas familiares, además de su importancia como proveedores de alimentos para las ciudades, generador de empleo agrícola y fuente de ingresos para los más pobres, contribuye al desarrollo equilibrado de los territorios y las comunidades rurales”*²⁸.

La participación de la agricultura familiar en el valor de la producción sectorial no supera el 50% en la mayor parte de los países que poseen esta información²⁹, lo que podría resultar una señal de problemas de producción y de falta de una política pública y programas específicos efectivos para apoyar este sector³⁰. Hidalgo (2013)³¹ cita datos del Banco Mundial, los cuales indican que el crecimiento del sector agrícola sería 3,2 veces más efectivo en reducir la pobreza en un valor de 1 dólar/día que el crecimiento en cualquier otro sector. Además, este sector puede ser mucho más resistente a las crisis económicas y financieras.

Sin embargo, en el caso costarricense no se cuenta con estadísticas sobre la agricultura familiar, únicamente se tiene un estudio realizado en el 2012³² sobre los agricultores de Tierra Blanca de Cartago. Se utilizó una muestra de 43 hogares, con el objetivo de evaluar como contribuye la agricultura familiar a la seguridad alimentaria.

Entre los principales resultados destaca³³:

- Aproximadamente el 60% de las familias tienen seguridad alimentaria. Sin embargo, el 40% restante presenta algún grado de inseguridad alimentaria. Enfrentan limitaciones o incertidumbre en cuanto a la disponibilidad de alimentos saludables e ino cuos, o bien en la forma de adquirirlos de manera socialmente aceptable.
- El 65% de las familias no está en capacidad de cubrir el costo de una canasta básica de alimentos (CBA). Por lo cual los recursos económicos que recibe cada hogar son insuficientes para adquirir los alimentos considerados como básicos.
- Se identificó que los productos de principal adquisición de los hogares de Tierra Blanca son: arroz, galletas, garbanzos, avena y pan blanco. Y que en la mayoría de los hogares se adquiere carne, leche, queso, huevos y embutidos.
- Se comprobó en relación con la adquisición de alimentos que ante más ingresos económicos, la mayoría de las familias se inclina por aumentar la cantidad de alimentos como los abarrotes y los granos básicos. Un 12% de las familias compra más carnes, un 6% postres y golosinas y solamente un 1% adquiere más frutas y vegetales.
- Los resultados del estudio indican que un porcentaje de la producción de los agricultores familiares es para el autoabastecimiento. Lo que asegura la disponibilidad y acceso a esos alimentos y por ende, contribuye a su seguridad alimentaria y nutricional.

27 IICA (2010). El rol de la agricultura familiar en el desarrollo y la seguridad alimentaria. Revista IICA N°5. Oficina de la IICA, Uruguay.

28 Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2014) Pobreza rural y agricultura familiar en América Latina y el Caribe, página 29.

29 Salcedo, Salomón y Lya Guzmán (2014). FAO, Agricultura familiar en América Latina y el Caribe; Recomendaciones de políticas. FAO Santiago, Chile.

30 Esto está acompañado de deficiencias en la información estadística agropecuaria que desagregue la información en agricultura familiar y no familiar.

31 Hidalgo, María del Mar (2013). El papel de la mujer en la seguridad alimentaria. Tomado de www.Dialnet-ElPapelDeLaMujerEnLaSeguridadAlimentaria-4184102.pdf

32 Araya, P. (2012). Seguridad alimentaria y nutricional de las familias de los agricultores de Tierra Blanca de Cartago (Costa Rica). En Perspectivas rurales, año 10, número 20. Heredia, Editorial Universidad Nacional.

33 Idem 2.

La FAO señala que América Latina y el Caribe producen más alimentos de los necesarios para alimentar su población, no obstante, al 2014 se determinó que 37 millones de personas viven con hambre³⁴. En Costa Rica, el total de exportaciones del 2014, un 22,7% correspondió a exportaciones del sector agrícola (\$2.574,4 millones). El banano, la piña y el café constituyeron el 80% del total de las exportaciones de productos agrícolas. Mientras tanto, Costa Rica importó el 95% de granos básicos, en el periodo comprendido entre el 2008 y 2015, esto proviene principalmente de 7 países: Estados Unidos, El Salvador, Colombia, Nicaragua, China, Guatemala y México. Asimismo, se observa una alta dependencia de Estados Unidos, dado que de ese país se importó el 98,8% del arroz, 84,6% del frijol y el 33,6% del maíz. Esto refleja la **dependencia alimentaria** del país³⁵. Según la FAO todos los países recurren en diferentes grados a la importación de alimentos para satisfacer la demanda de su población en cuanto a calidad y diversidad de los mismos, no obstante, cuando parte de estas importaciones de alimentos representa una parte considerable de su comercio, la capacidad para adquirir estas importaciones condiciona su seguridad alimentaria³⁶.

Uno de los factores que ha generado esta dependencia alimentaria es el tratado de libre comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (TLC), puesto que el trato que reciben los productores agropecuarios estadounidenses es de apertura total³⁷. En su momento, la Defensoría señaló que *"el arroz estadounidense es un producto altamente subsidiado, por lo que los precios que ofrecen en el mercado internacional son muy inferiores al porcentaje de protección arancelaria negociada por Costa Rica, razón por la cual el productor nacional ha sido poco a poco desplazado por las importaciones, viéndose obligado a retirarse de la actividad"*³⁸.

A la luz de las metas propuestas en este objetivo y en relación con esa dependencia alimentaria, sigue vigente la necesidad de preguntarse *"qué pasaría si por un desastre natural, una guerra, o simplemente por la ambición del ser humano, o por ser pobres a Costa Rica le resulta imposible comprar los productos básicos para satisfacer la demanda interna en ese mercado internacional"*³⁹.

Parte del desplazamiento del productor nacional se visualiza en el VI Censo Nacional Agropecuario del 2014 realizado por el INEC, en el cual se encontró que únicamente el 8,4% de las fincas agropecuarias están destinadas a la producción de granos básicos y 4,8% a la producción de hortalizas. Asimismo, el Estado de la Nación muestra otros datos importantes relacionados con la dependencia que se tiene del sector externo en algunos granos básicos como lo son: el maíz blanco, del cual se consumió cerca de 70.800 toneladas y se produjo solo el 20%. Igualmente se importó para ese año, el 100 % del maíz amarillo, alrededor de 500.000 toneladas, lo mismo sucedió con el frijol donde solamente se produjo el 23 % del consumo nacional⁴⁰. Para el 2014 el 61% de los granos básicos que se consumieron provinieron de mercados externos⁴¹.

Es posible que Costa Rica logre avanzar hacia la erradicación del hambre, en virtud de que tiene a su favor el hecho de que existen muchos recursos financieros e institucionales destinados a la SAN del país; sin embargo, existen debilidades en cuanto a:

34 Idem 17.

35 Idem 2.

36 Cumbre Mundial sobre la alimentación (1996). Dependencia respecto de las importaciones de alimentos. Tomado de <http://www.fao.org/docrep/003/w2612s/w2612sMap15-s.pdf>

37 Informe de la Defensoría de los Habitantes en relación al proyecto de Ley N° 16047

38 Idem 37, página 63.

39 Idem 37, página 11.

40 Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2013). Reforzamiento de las políticas de producción de semillas de granos básicos en apoyo a la agricultura campesina para la seguridad alimentaria en países miembros. San José, Costa Rica.

41 Idem 2.

Desarticulación, duplicidad y dispersión de funciones

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

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

Ante este panorama, bajo la coordinación de la Comisión Institucional de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Universidad de Costa Rica, en octubre del 2015 se conformó una Comisión Interinstitucional para analizar la situación SAN en el país y valorar propuestas de cambio dirigidas a superar esos problemas. Esta Comisión está constituida por representantes de entes públicos, académicos y sociedad civil⁴². La Defensoría también se integró al trabajo de la Comisión, cuyo objetivo fue, una vez que se diagnosticó el estado de la situación, proponer soluciones a los problemas encontrados. Así, se concluyó que es necesaria la redacción de un anteproyecto de ley marco sobre el Derecho humano a la alimentación y a la SAN, para dotar de una arquitectura coherente y sistémica a todas las iniciativas, programas y recursos que al día de hoy interactúan de la forma desarticulada descrita supra. En la definición de esa arquitectura, se ha procurado que el proyecto se inserte adecuadamente en el marco jurídico preexistente, a partir de un estudio exhaustivo y detallado de las leyes vigentes, que tienen relación con SAN.

Así, el anteproyecto de ley, que al momento de elaboración del presente Informe Anual se encontraba redactado en un 80%, pretende corregir esas debilidades a partir de la creación de un Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Este Sistema se diseña utilizando el Enfoque de Derechos Humanos, a partir del cual, el Estado respeta, protege y hace efectivo el Derecho Humano a la Alimentación con transparencia, participación, rendición de cuentas, planificación y evaluación, perspectiva de género y atención a lo local, según se desprende de sus contenidos generales que se esbozan a continuación:

- Reconocimiento expreso del Derecho Humano a la Alimentación (DHA) y creación de condiciones para su defensa y tutela en el ordenamiento jurídico costarricense.
- Definición de la Seguridad Alimentaria y Nutricional como un bien jurídico.
- Organización y optimización de los recursos ya existentes (tanto financieros como institucionales) a través de mecanismos para la coordinación y vinculación de los programas actuales.
- Definición de una rectoría de alto nivel, a cargo de un Consejo Director conformado por los Ministros o Ministras de Agricultura y Ganadería; de Salud; de Economía, Industria y Comercio; de Educación Pública; junto con quien ejerza la Presidencia Ejecutiva del IMAS.
- Creación del Observatorio Costarricense de la SAN liderado por el INEC y con la participación de otras instituciones, con la finalidad de generar la información estadística necesaria para la eva-

42 La Comisión está conformada por representantes de Alianza por el Derecho Humano a la Alimentación en Centroamérica, Asamblea Legislativa (Una Diputada y Asesores de varios Diputados varias, representantes sindicatos del Consejo Nacional de la Producción, FAO-Costa Rica (Representante para Costa Rica y varios consultores), Instituto de Desarrollo Rural, Instituto Nacional de las Mujeres, Instituto Tecnológico de Costa Rica (Escuela de Agronegocios), Ministerio de Salud (Dirección Planificación Estratégica y Evaluación de Acciones en Salud, Municipalidad de Santa Ana, Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (SEPSA), Universidad de Costa Rica (Escuela de Nutrición, Facultad de Ciencias Agroalimentarias, Facultad de Derecho. Algunos participantes, a pesar de ser miembros o funcionarios de una organización, indicaron que deseaban participar en las reuniones a título personal.

luación del impacto de los programas y estrategias SAN, así como para la elaboración y ejecución de las políticas públicas en la materia.

- Definición de mecanismos de planificación, seguimiento, monitoreo y evaluación de las políticas y estrategias SAN, junto con obligaciones permanentes de rendición de cuentas.
- Creación del Comité de Control Ciudadano de la SAN conformado por representantes de diversos sectores de la Sociedad Civil para realizar actividades de auditoría ciudadana, en relación con el funcionamiento del Sistema Nacional de SAN. La Defensoría participaría en este Comité en calidad de observador permanente.
- Reconocimiento del rol central de las mujeres como garantes de la SAN.
- Desarrollo de mecanismos para fomentar la SAN en el ámbito cantonal, a partir de Subconsejos Cantonales de SAN, en concordancia con las disposiciones de la Ley General para la Transferencia de competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades, N° 8801 y mediante una reforma al Código Municipal.

Se espera que muy pronto sea presentado el borrador de ese anteproyecto de ley a las autoridades relacionadas, a los sectores interesados y a la Asamblea Legislativa.

Asimismo, para estar en condiciones de romper el círculo vicioso que existe entre pobreza e inseguridad alimentaria, el país tiene el reto de avanzar en relación con las condiciones de las personas en pobreza, a la vez que avanza para garantizar la SAN y el Derecho Humano a la Alimentación de las y los habitantes. En otras palabras, para combatir la pobreza y reducir la desigualdad, el país deber garantizar la SAN de sus habitantes, particularmente de los grupos en situación de vulnerabilidad: personas menores de edad, mujeres, personas adultas mayores, poblaciones indígenas. Mientras que, para mejorar las condiciones nutricionales de las personas en condiciones de vulnerabilidad, el país debe buscar la forma de mejorar sus niveles de ingresos.

Uno de los mayores retos para el país está en fortalecer el papel de los agricultores familiares, mejorar su competitividad en los mercados de tierras, productos, trabajo y financiamiento, para lo cual deben disponer de la información necesaria para insertarse en condiciones ventajosas en esos mercados⁴³. Para ello, el Estado debe tener una institucionalidad fuerte que pueda brindarles los servicios y prestaciones que se requieren. Sin embargo, en lo que va del siglo XXI, más bien la tendencia parece haber sido de un debilitamiento del sector. El ejemplo más claro de esa situación es el Consejo Nacional de Producción (CNP) que en los últimos 10 años ha sido objeto de dos procesos de «reestructuración» que, en realidad, más parecían estar destinados a dejarlo sin funciones sustantivas,⁴⁴ situación originada, en parte, por la delicada condición financiera de ese Consejo, la cual, a su vez, fue en mucho causada por desaciertos continuados en su administración. Al momento de redactar el presente Informe, se encontraba a la espera de ser conocido en el plenario legislativo, el Proyecto de Ley N° 19.303⁴⁵, el cual recibió dictamen afirmativo unánime en la Comisión de Asuntos Agropecuarios. Este proyecto pretende, entre otras cosas, dotar de recursos al CNP para el cumplimiento de sus funciones, particularmente en relación con la SAN. Esto podría representar una importante oportunidad para que el Estado fortalezca sus acciones en relación con la SAN y la sostenibilidad agrícola a la que aspira el ODS2.

43 Gordillo, Gustavo (2004). Seguridad Alimentaria y Agricultura Familiar. Revista de la CEPAL N°83.

44 En relación con la más reciente “reestructuración” la Defensoría emitió un informe con recomendaciones cuestionando la legalidad del proceso seguido por la Administración Superior del CNP. Posteriormente ese proceso fue impugnado por los Sindicatos del CNP en la Jurisdicción Contencioso Administrativa, la cual suspendió interlocutoriamente la reestructuración. A finales del año 2015, la Administración Superior del CNP dejó sin efecto la reestructuración para abocarse a una “modernización” y “fortalecimiento” del Consejo.

45 “Ley para fortalecer la operación sostenible del Consejo Nacional de Producción mediante la reforma de normas vigentes que le establecen cargas tributarias, la asignación anual de recursos con cargo al Presupuesto Nacional y condonación de sus deudas acumuladas por la exigencia del pago de impuestos”.

Otras instituciones también tienen su cuota de participación en el cumplimiento de las metas para el ODS2: MAG, Oficina de Semillas y el INDER. Al momento de redactar este Informe, la Defensoría estaba a la espera de sus respuestas en relación con las estrategias de sus sectores y el aporte de esas instituciones a la consecución de esas metas. La Defensoría continuará dando seguimiento a esas acciones, así como a las estrategias de fortalecimiento del CNP que haya definido esta Administración.

Recomendaciones para el Estado Costarricense:

La Defensoría hace suyas las siguientes propuestas contenidas en el anteproyecto de Ley Marco sobre el Derecho Humano a la Alimentación y a la Seguridad Alimentaria y Nutricional:

1. Finalizar, discutir y aprobar de una ley marco que garantice el derecho humano a la alimentación y a la SAN.
2. Organizar y optimizar los recursos ya existentes (tanto financieros como institucionales) a través de mecanismos para la coordinación y vinculación de los programas actuales.
3. Definir una rectoría de alto nivel, a cargo de un Consejo Director conformado por los Ministros o Ministras de Agricultura y Ganadería; de Salud; de Economía, Industria y Comercio; de Educación Pública; junto con quien ejerza la Presidencia Ejecutiva del IMAS.
4. Crear un Observatorio Costarricense de la SAN liderado por el INEC y con la participación de otras instituciones, con la finalidad de generar la información estadística necesaria para la evaluación del impacto de los programas y estrategias SAN, así como para la elaboración y ejecución de las políticas públicas en la materia.
5. Definir mecanismos de planificación, seguimiento, monitoreo y evaluación de las políticas y estrategias SAN, junto con obligaciones permanentes de rendición de cuentas.
6. Crear el Comité de Control Ciudadano de la SAN conformado por representantes de diversos sectores de la Sociedad Civil para realizar actividades de auditoría ciudadana, en relación con el funcionamiento del Sistema Nacional de SAN. La Defensoría participaría en este Comité en calidad de observador permanente.
7. Reconocer del rol central de las mujeres como garantes de la SAN.
8. Desarrollar mecanismos para fomentar la SAN en el ámbito cantonal, a partir de Subconsejos Cantonales de SAN, en concordancia con las disposiciones de la Ley General para la Transferencia de competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades, N° 8801 y mediante una reforma al Código Municipal.
9. Fortalecer y modernizar el CNP.



3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades

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

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

El derecho a la salud implica libertades y garantías. Cada persona debe tener la libertad de controlar su salud, incluyendo el consentimiento informado y el acceso a un sistema de salud universal que ofrezca iguales oportunidades para todos y todas de alcanzar el más alto nivel de bienestar. Las garantías deben abarcar la salud materna e infantil, la salud sexual y reproductiva, la salud en el trabajo, la prevención, el acceso a medicamentos y la provisión de agua potable.

No es extraño, por lo tanto, que este Objetivo de Desarrollo Sostenible incorpore una amplia gama de temas de gran relevancia a efectos de garantizar una vida sana y el bienestar para todas y todos.

La Defensoría de los Habitantes hace el presente aporte a partir de su experiencia, en el marco de su dinámica de trabajo ordinaria.

La mortalidad materna

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible buscan que de aquí a 2030, se reduzca la tasa mundial de mortalidad materna a menos de 70 por cada 100.000 nacidos vivos.

Debe indicarse que la mortalidad materna, la mortalidad infantil y la esperanza de vida al nacer, son los indicadores básicos más importantes para medir el estado general de salud de la población, el nivel de éxito de los sistemas que garantizan el derecho a la salud y, en definitiva, el desarrollo de una nación.

En Costa Rica existe un amplio marco legal de protección a los derechos de las madres, los niños, las niñas y las familias, evidenciados en el artículo 51 de la Constitución Política. También existen normas concretas promulgadas para reducir la maternidad infantil y la mortalidad materna como el Código de la Niñez y la Adolescencia Ley N° 7739, la Ley General de Salud en su artículo 12 y el artículo 24 de la Convención sobre los Derechos del Niño aprobada por Ley N° 7184 del 18 de julio de 1990.

Para garantizar estos derechos se han firmado dos decretos de suma importancia en la atención a la salud de madres, niños y niñas: Decreto Ejecutivo N° 26932-S de 14 de abril de 1998, publicado en La Gaceta N° 98 de 22 de mayo de 1998, (Reglamento de Creación del Sistema Nacional de Análisis de la Mortalidad Infantil) y Decreto Ejecutivo N° 28147-S, publicado en La Gaceta N° 205 del 22 de octubre de 1999 "Reglamento sobre el Sistema Nacional de Evaluación de Mortalidad Materna"¹.

A pesar de estas normas, Costa Rica no logró cumplir el compromiso asumido en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio², de alcanzar una tasa de mortalidad materna de 2 defunciones por cada 10.000 nacimientos en todos los ámbitos subnacionales. Si bien en el 2013 se registraron 14 muertes para una tasa de mortalidad materna de 1,98 por cada 10.000 nacimientos, en el 2014 y 2015 la cifra aumentó a 21 y 19 muertes, respectivamente, considerando una tasa de 2,9 por cada 10.000 habitantes, de acuerdo con los datos del 2014.

La información registrada por el INEC da cuenta de que en las dos últimas décadas, la tasa de mortalidad materna ha presentado un comportamiento errático de un año a otro, además de evidentes brechas reveladoras entre las distintas provincias³. Cartago y Heredia, por ejemplo, presentan las tasas más bajas con 1,63 y 1,22 respectivamente, mientras que Limón la más alta con 4,78, sea casi el doble de la media nacional y tres veces más alta que la de Heredia⁴.

La mortalidad materna ha sido considerada como el indicador más claro de la baja prioridad social que se le ha otorgado a un problema que afecta a las mujeres, particularmente las más pobres, pese a que desde hace más de 50 años se cuenta con los recursos tecnológicos necesarios para evitar dichas defunciones. La mayoría de las muertes maternas son evitables, pues existen soluciones terapéuticas o profilácticas para sus principales causas⁵.

Las causas específicas más frecuentes de mortalidad materna en nuestro país son las septicemias, la toxemia asociada a la preclamsia y las complicaciones en el puerperio. Las adolescentes menores de 15 años son más susceptibles de presentar complicaciones durante el embarazo y el parto y, por consiguiente, son más vulnerables a la mortalidad materna que la mujer adulta. En nuestro país la tasa de embarazo adolescente ha rondado el 20% en la última década (...)⁶. De acuerdo con las estadísticas del Informe de Desarrollo Humano del PNUD, la relación de embarazo adolescente en Costa Rica es de 60,8 (nacimientos por cada mil mujeres entre 15 y 19 años), igual o superior a otros países con un menor nivel de desarrollo humano como Zimbabwe (60,3), Pakistán (27,3), Yemen (47), Burundi (30,3) o Haití (42)⁷.

1 Artículo 12. Código de la Niñez y la Adolescencia. Ley N° 7739 del 06 de enero de 1998.

2 Por su relevancia, en el año 2000 la comunidad internacional definió la mejora sostenida de la salud materna como uno de los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) 2000-2015 y asumió el compromiso concreto de reducir la mortalidad materna en un 75% entre 1990 y 2015. A pesar de los esfuerzos realizados por los Estados en la materia, la cantidad de muertes maternas a nivel mundial ha disminuido en un 43%. De ahí que el tema fuese retomado en los nuevos ODS- post 2015-2030, con miras a reducir la mortalidad materna a menos de 70 por cada 100.000 nacidos vivos. <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs348/es/>

3 Panorama Demográfico 2013. Publicación del INEC. www.inec.go.cr/wwwisis/.../INEC/.../Panorama_Demografico_2013.pdf

4 Página web del Ministerio de Salud. <https://www.ministeriodesalud.go.cr/index.php/vigilancia-de-la-salud/estadisticas-y-bases-de-datos/estadisticas/estadistica-mortalidad-infantil-y-materna>.

5 Organización Mundial de la Salud. http://www.who.int/maternal_child_adolescent/topics/maternal/maternal_perinatal/es/ Página consultada el día 14 de marzo de 2015.

6 Página web del Ministerio de Salud <https://www.ministeriodesalud.go.cr/index.php/vigilanciade-la-salud/estadisticas-y-bases-de-datos/estadisticas/estadistica-mortalidad-infantil-y-materna>.

7 Anexo estadístico del Informe de Desarrollo Humano 2015, PNUD, disponible en: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2015_statistical_annex.pdf

La violencia contra la mujer, problemas de acceso a los servicios de salud en zonas remotas o aisladas y la desinformación, inciden sobre la mortalidad materna; cuya atención es resorte del sector salud junto con otros actores institucionales y sociales. Hay otros factores estructurales que exceden el ámbito estrictamente de la salud, pero que también se constituyen en obstáculo para que las mujeres reciban o busquen una atención especializada durante los períodos pre, parto y post-parto, entre las que destacan la pobreza y las prácticas culturales⁸.

De conformidad con datos del Ministerio de Salud⁹, Costa Rica cuenta con una de las tasas de mortalidad materna más bajas de Latinoamérica y el Caribe únicamente comparadas con Chile y Cuba y se ha mantenido en los últimos cinco años debajo de 3.0 por 10.000 nacimientos vivos. Sin embargo en los últimos cinco años la tasa de mortalidad materna ha venido presentando oscilaciones, mostrando que el país no ha logrado mantener una tendencia sostenida en el descenso. No deja de preocupar el aumento en el número de muertes maternas que se presentó en el año 2014, año en que las cifras cerraron con 2.110 muertes maternas presentándose seis muertes más que en el 2013. Esta situación debe ser analizada por las autoridades del Sector Salud y proceder a realizar los estudios correspondientes para buscar las causas y más aún, las estrategias y acciones necesarias para propiciar la baja en la incidencia de muertes maternas en el país.

La mortalidad infantil. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible buscan que al 2030, se ponga fin a las muertes evitables de recién nacidos y de niños menores de 5 años, logrando que todos los países intenten reducir la mortalidad neonatal al menos a 12 por cada 1.000 nacidos vivos y la mortalidad de los niños menores de 5 años al menos a 25 por cada 1.000 nacidos vivos.

La reducción de la mortalidad infantil¹¹ figuró también como uno de los ODM 2000-2015 (Nº4) de las Naciones Unidas, con la meta específica de disminuirla en una tercera parte en el nivel mundial. Para Costa Rica esto significó el compromiso de pasar de una tasa de mortalidad infantil (TMI) de 3.7 en 1990 a 1,2 en el 2015 por cada 1.000 personas menores de 5 años y de 14,9 a 9 en la tasa de mortalidad infantil¹² por cada 1.000 nacidos vivos. El país cumplió con la meta establecida en ambos predictores¹³.

Al analizar el comportamiento de la TMI, se advierte que el país ha tenido importantes logros en la disminución de este indicador en los últimos veinte años. Los datos muestran que desde 1993 la tendencia ha sido a la baja. En 1993 la TMI fue de 13,67 niños (as) menores de un año fallecidos por cada 1.000 nacimientos, mientras que para el 2013 es de 8,66¹⁴.

Para el 2015 la tasa de mortalidad infantil en Costa Rica alcanzó la cifra histórica de 7,76 muertes por cada 1.000 nacimientos, para una disminución de 0,25 en relación con el año 2014. El dato se traduce en números absolutos a 71.819 nacimientos y 557 muertes infantiles reportadas, o sea 26 nacimientos más y 18 muertes infantiles menos que los ocurridos el año anterior¹⁵.

8 Determinantes socioeconómicos de la educación, la mortalidad y el acceso al agua potable y el saneamiento: un análisis econométrico". Publicación de MIDEPLAN, PNUD Costa Rica y UN-DESA, Proyecto de Creación de Capacidades. Noviembre, 2012. http://www.un.org/en/development/desa/policy/capacity/country_documents/costarica_report.pdf, Página web de la OMS.

9 Oficio DM-395-2015 del 20 de enero del 2015 y firmado por la Ministra de Salud.

10 Ministerio de Salud. OPS, INEC y otras. "Indicadores de Género y Salud. Costa Rica 2014. Pág. 33.

11 La Convención sobre los Derechos del Niño dispone en su numeral 24 que los Estados Parte "reconocen el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud...se esforzarán por asegurar que ningún niño sea privado de su derecho al disfrute de esos servicios sanitarios... 2. ...asegurarán la plena aplicación de este derecho y, en particular, adoptarán las medidas apropiadas para: Reducir la mortalidad infantil y en la niñez...".

12 Tasa de mortalidad infantil (TMI): relación entre las defunciones de menores de un año ocurridas durante un año calendario y los nacimientos ocurridos en el mismo período, por cada mil nacimientos.

13 Ver publicación del Instituto Nacional de Estadística y Censos "Mortalidad Infantil y Evolución Reciente, I Semestre 2015 Datos Preliminares", de agosto de 2015.

14 Panorama Demográfico 2013. Publicación del INEC. www.inec.go.cr/www/wis/.../INEC/.../Panorama_Demografico_2013.pdf

15 INEC Mortalidad Infantil y Evolución Reciente. Anual 2015. DATOS PRELIMINARES. Marzo 2016 <https://www.facebook.com/media/set/?set=a.473769562827032...3>

Del total de defunciones infantiles registradas a julio de 2014, el 14,8 % corresponden a niños y niñas cuyas madres eran menores de 19 años y las principales causas de muerte entre el 2014 y el 2015 son las afecciones originadas en el periodo perinatal (Inmaturidad extrema -19,93 %- y Síndrome de dificultad respiratoria -14,93%, ambos datos del 2015) y malformaciones congénitas¹⁶. Limón y Cartago son las provincias que registran los indicadores de mortalidad infantil más altos del país durante el 2015, con tasas de 10,60 y 9,33 por cada 1.000 nacimientos, respectivamente. Limón presenta el mayor deterioro, al pasar de una tasa de 8,50 en el 2014 al indicador antes señalado para el 2015, muy por encima de la media nacional y más lejos aún de las tasas registradas en Alajuela y Heredia, de 6,92 y 7,14 respectivamente. Importante subrayar que el comportamiento de Limón para el 2015 no es coyuntural sino histórico "...pues al analizar los tres periodos (1993, 2003 y 2013) esta se sitúa entre las provincias con mayor nivel de mortalidad infantil"¹⁷.

Mención aparte merece la provincia de Puntarenas, que presenta un panorama muy favorable en el 2015 "...pues además de ser la segunda provincia con la tasa de mortalidad infantil más baja (7,20), es la provincia que experimenta el mayor descenso 24,93% con respecto al año anterior"¹⁸.

Atención al VIH/SIDA e ITS

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible buscan que al 2030, se ponga fin a las epidemias del SIDA, la tuberculosis, la malaria y las enfermedades tropicales desatendidas y combatir la hepatitis, las enfermedades transmitidas por el agua y otras enfermedades transmisibles.

La epidemia del VIH/SIDA no sólo es un grave problema de Salud Pública, sino que también tiene un severo impacto en la situación de los Derechos Humanos. Bien es sabido que la discriminación, el estigma y la negación son factores determinantes para la proliferación de la epidemia. Es decir, que en la medida en que la discriminación exista, en esa misma medida se coloca a las personas en una condición de riesgo de infección por el VIH y vulneración de otros derechos humanos.

Cuando se hace referencia a la discriminación, es posible encontrar una multiplicidad de actores. Por un lado el Estado, y por el otro, los particulares y la comunidad. Los factores que inducen a un trato indiscriminado a los afectados directa o indirectamente por la epidemia son múltiples, provocados por la ignorancia, miedo, racismo, homofobia, machismo, xenofobia, y en ello influye en la educación, la cultura, las tradiciones, la violencia, la pobreza y la marginalidad social.

La represión o discriminación que se ejerce en los entornos de pobreza contra las personas que viven con VIH/sida provoca resultados contraproducentes y lesivos a la Salud Pública. Esto constituye un obstáculo para la difusión eficaz de información y educación sobre el sida. El temor a represalias jurídicas o de otro tipo obliga a la mayoría de seropositivos a no admitir que se encuentran enfermos. Esto produce pérdida de derechos fundamentales como ocupación, educación, relaciones sociales y falta de adecuada atención hospitalaria.

El mundo se encuentra en un momento histórico de frente a la respuesta al sida. Gracias a los avances científicos, el activismo comunitario y el compromiso político con unos objetivos comunes, existe

16 Información obtenida de la presentación "Aspectos importantes para la toma de decisiones en salud materno infantil. Situación, Retos y Desafíos", Olga Nidia Hernández Chaves, Enfermera Obstetra, DGASS-USSADP e INEC Mortalidad Infantil y Evolución Reciente. Anual 2015. DATOS PRELIMINARES. Marzo 2016 <https://www.facebook.com/media/set/?set=a.473769562827032...3> Panorama Demográfico 2013. Publicación del INEC. www.inec.go.cr/www/wisis/.../INEC/.../Panorama_Demografico_2013.pdf e INEC Mortalidad Infantil y Evolución Reciente. Anual 2015. DATOS PRELIMINARES. Marzo 2016 <https://www.facebook.com/media/set/?set=a.473769562827032...3>

17 Ibid.

18 **INEC Mortalidad Infantil y Evolución Reciente.** Anual 2015. DATOS PRELIMINARES. Marzo 2016 <https://www.facebook.com/media/set/?set=a.473769562827032...3>

la oportunidad real de poner fin a la epidemia de sida a escala mundial para el año 2030. Bastantes países llevan tiempo alcanzando metas tendientes a responder a la epidemia y ahora se encuentran en una posición única para liderar acciones aceleradas con miras a alcanzar los objetivos 90-90-90 para el año 2020: que el 90% de las personas que viven con el VIH conozca su estado serológico; que el 90% de quienes conocen su estado serológico positivo reciba tratamiento; y que el 90% de las personas en tratamiento suprima la carga viral.

De esta forma, es posible detener todas las nuevas infecciones por el VIH y evitar las muertes relacionadas con el sida, incluidas las muertes por tuberculosis. Además, es posible acabar con el estigma y la discriminación y es posible que todas las personas disfruten del derecho a tener acceso a servicios de prevención, tratamiento, atención y apoyo relacionados con el VIH y la tuberculosis que permitan salvar vidas.

El Estado costarricense ha ratificado diversos instrumentos internacionales de Derechos Humanos y otros documentos internacionales en materia de SIDA como el Compromiso sobre VIH/SIDA de las Naciones Unidas del 2001, que nos obliga a velar por que los seres humanos de todas partes, en particular los jóvenes sepan qué hacer para evitar la infección; poner fin a la transmisión de madres a hijos; proporcionar tratamiento a todos los infectados; redoblar los esfuerzos en busca de una vacuna, así como de una curación y prestar cuidados a todos aquellos cuyas vidas han sido devastadas por el SIDA, muy en especial a los huérfanos.

También, el país mantiene compromisos de conformidad con la Declaración política sobre el VIH/SIDA de 2011 de las Naciones Unidas que establece como objetivo eliminar las desigualdades de género y el abuso y la violencia de género, y aumentar la capacidad de mujeres adultas y jóvenes para protegerse a sí mismas frente al VIH.

La respuesta nacional se fundamenta en un marco legal basado en la Ley General sobre VIH-sida de 1998, la cual ha sido reconocida como líder en la materia; sin embargo en el 2013 el PNUD aconsejó su actualización ante los crecientes desafíos de la epidemia. En el reglamento a esta ley de 1999 se creó el Consejo Nacional de Atención Integral al VIH y sida (CONASIDA) que es una instancia adscrita al Ministerio de Salud, como máxima instancia en el nivel nacional encargada de recomendar las políticas y los programas de acción de todo el sector público, relacionados con los asuntos concernientes al VIH y al sida. Costa Rica cuenta con un Plan Estratégico Nacional (PEN) VIH y SIDA 2011-2015.

A la fecha es posible dar cuenta de medidas satisfactorias en materia de prevención como la distribución de condones a las ONG para poblaciones expuestas a mayor riesgo; proyectos y programas de prevención para tamizar por VIH y sífilis a adolescentes y a otras personas en riesgo social, así como a toda persona con síntomas de ITS, mujeres embarazadas y personas con tuberculosis; se encuentra ya disponible la prueba rápida VIH en la CCSS. Desde el año 2014, la Clínica de VIH/Sida se encuentra ubicada en la Clínica Moreno Cañas donde se ofrece atención personalizada y especializada en VIH en un ambiente de confianza y seguridad. En enero del 2015 se abrieron más clínicas de VIH/Sida en la Clínica Central y otra en la Clínica San Rafael Puntarenas, donde se ofrece atención personalizada y especializada en VIH en un ambiente de confianza y seguridad.

Se ha extendido la provisión del condón masculino en poblaciones usuarias de servicios de salud de la CCSS, se han establecido alianzas estratégicas de la CCSS con organismos no gubernamentales; se elaboró una propuesta táctico-operativa para la atención integral de población HSH¹⁹ y trans femenina en el contexto de la CCSS con el fin de ofrecer atención primaria en salud, mejorar la cobertura y la atención integral. En febrero de 2015 la CCSS aprobó una norma en la cual se instruye la detección temprana

19 El término HSH se refiere a cualquier hombre que tenga sexo con otro hombre independientemente de cómo se autodefina: gay, bisexual o heterosexual, entre otras identidades.

del VIH mediante la realización de pruebas rápidas y se establece la atención médica para la población transexual y HSH sin necesidad de que estén asegurados con la CCSS.

En diciembre de 2015, el Poder Ejecutivo aprobó la Directriz No 037-S que estableció que todas las instituciones del Estado deberán ofrecer atención integral en salud por enfermedades de transmisión sexual a la población nacional que se encuentre en condición de pobreza extrema o indigencia médica; ordenando también que se deberá continuar la atención y el tratamiento sin interrupción por ningún motivo a todas estas personas, en particular a las personas cesadas de su trabajo y que no cuentan con capacidad contributiva con la CCSS.

Sobre los esfuerzos en la expansión del tratamiento para personas con VIH, se tiene que la cobertura es del 78%. La tasa de transmisión del VIH de madre a hijo es consistentemente por debajo del 2%. La transmisión madre-hijo ha logrado contenerse reportando solo un caso en los últimos tres años acercando al país a la meta de la eliminación de la transmisión materno infantil de conformidad con el Compromiso sobre VIH/SIDA de las Naciones Unidas del 2001.

No obstante los logros y avances, es necesaria una actualización de la Ley General del VIH de acuerdo con las nuevas tendencias de tratamiento de la epidemia para lograr mayor eficacia en su aplicación. La discriminación, el maltrato y la exclusión social producto del irrespeto a las manifestaciones de la diversidad sexual o en función de la condición de vivir con VIH continúan siendo prácticas que deben ser erradicadas.

El perfil de la epidemia en Costa Rica muestra un escenario concentrado, donde la prevalencia de VIH es lo suficientemente alta en HSH. Si bien no se cuenta con datos suficientes sobre VIH en la población trans femenina, se puede sospechar que para Costa Rica, esta población podría tener una prevalencia más alta de VIH que los HSH. Así las cosas, se reconocen limitaciones de la respuesta nacional para lograr acceso universal a prevención, atención y apoyo dirigidas a HSH y personas trans femeninas.

Tratándose de personas indocumentadas, las disposiciones y normativa en materia de salud establecen que la atención médica se brinda en caso de urgencia o de emergencia, pero el servicio le será cobrado posterior a su atención por las vías que fueren pertinentes. Se espera que con la aprobación de la Directriz No. 37 y sus respectivos Lineamientos Institucionales de la CCSS aún pendientes, dicha dificultad de acceso a los servicios de salud sea eliminada por completo.

Combate a enfermedades tropicales y otras enfermedades transmisibles

Como parte de las metas de la Agenda 2030, se establece la realización de esfuerzos para la reducción en la transmisión de enfermedades como la tuberculosis, malaria y las enfermedades tropicales desatendidas y combatir la hepatitis, las enfermedades transmitidas por el agua y otras enfermedades transmisibles; al respecto el país ha tenido una mejoría importante en las coberturas de vacunación desde el año 2010 hasta el año 2013²⁰. La OPS recomienda que las coberturas de vacunación deban ser iguales o superiores al 95%. En el caso del país, estas coberturas se acercan a dicha meta con un 94 %.

Si bien para el año 2013, las coberturas de vacunación aumentaron significativamente en comparación con el año 2012, continúa siendo un reto en cuanto a la cobertura de vacunas, la eliminación de las brechas a nivel cantonal existentes entre las diferentes regiones del país²¹.

20 Todos los datos suministrados sobre tuberculosis, sífilis, hepatitis, malaria, dengue y otras provienen de la Memoria Institucional del Ministerio de Salud 2010-2014.

21 Solo se tiene el dato de nacimientos del país y no desglosado por cantón. Por ejemplo en el año 2010, el número de cantones del país que tuvieron coberturas del 85 por ciento en tres vacunas trazadoras (BCG, DPT3 y OPV3) fue de 27, mientras que en 54 cantones hubo coberturas por debajo de 85 por ciento. Para el año 2011, 42 cantones tuvieron coberturas por debajo del 85 por ciento para la vacuna de BCG, y en total 39 estuvieron por encima del 85 por ciento. En el caso particular de la vacuna

En materia de sífilis congénita, en el período comprendido entre 2002 al 2013 se observa una disminución leve en la incidencia de casos, manteniendo períodos sin cambios significativos en la misma. Pasando de una tasa de 1.2 por 1000 nacimientos en 2002 a 1.3 por 1000 nacimientos en el 2013.

En el año 2013, se registró la mayor incidencia dengue desde que se presentaron los primeros casos en el país en octubre de 1993, lo que representa un incremento de 124,8 % respecto al año 2012. Producto de las actividades de control integral en el marco del "Plan de Contingencia del Dengue", la "Campaña Mi Comunidad sin Dengue" y la Estrategia de Atención Integrada (EGI), se observó una desaceleración en el número de casos reportados en todas las regiones.

De acuerdo con el último informe de Análisis de Situación de Salud de marzo de 2014 del Ministerio de Salud se tiene que en la Región Chorotega se reportan cinco cantones con casos de dengue, de la Región Huetar Caribe y Región Central Norte se reportan tres cantones con casos de dengue, en la Región Central Norte y en la Región Pacífico Central se reportan dos cantones con casos de dengue y en la Región Central Sur se reportó solo un cantón con dengue²².

El 2013 se presentó la menor incidencia de la historia de malaria con 0.003 de Índice Parasitario Anual, (IPA) pues se registraron únicamente 6 casos, de los cuales solamente dos fueron autóctonos, eliminándose la transmisión de malaria en la provincia de Limón considerada desde la década de los noventa la única zona endémica del país. Con esta situación epidemiológica Costa Rica se ubica en la lista de la OPS/OMS de países en fase de eliminación de esta enfermedad, alcanzando también la meta del ODM de reducir la cantidad de casos en un 75 % para 2015, en comparación con los reportados durante el 2000.

Se observa un incremento en las tasas por cada 100.000 habitantes de la hepatitis A del 2010 al 2013 (de 1,45 a 11,94), al igual que la B (0,37 a 4,54) del 2010 al 2012, con una disminución en el 2013 (3,34). Es importante destacar que en el último año, sólo alrededor del 58,9% de las hepatitis se tipificaron (tipo A o B). La tasa de mortalidad por todas formas de las hepatitis se ha mantenido estable en los dos últimos años analizados. Esta tasa es de por cada 100.000 habitantes de 0,22 en 2011 y 0,21 en 2012. Dentro de las hepatitis especificadas, la B es la que ha causado más muertes. Las edades de las personas que fallecieron por hepatitis B en el periodo analizado, estaba en los grupos mayores de 30 años, con excepción del 2010 que hubo 2 defunciones en el grupo de 20 a 29 años. Dentro de las hepatitis especificadas, la B es la que ha causado más muertes.

BCG se sospecha de un problema de sub registro, dado en esta vacuna se coloca a los recién nacidos justo después de nacer y en el país el 95% de los partos son intrahospitalarios. El país introdujo la vacuna antineumocócica desde el 2009 y su cobertura en menores de un año ha sido de 66 por ciento en el 2009, 97 por ciento en el 2010, 68 por ciento en el 2011, 100 por ciento en el 2012 y 93 por ciento en el 2013.

22 Ministerio de Salud, Análisis de Situación de Salud, marzo 2014: "... Desde 1993 al 2013 se reportaron en el país, 314 149 casos de dengue, de ellos 1096 fueron dengue hemorrágico o grave, con 23 fallecidos por esta enfermedad. Han circulado los cuatro serotipos del virus del dengue, convirtiéndose en la principal enfermedad de transmisión vectorial de Costa Rica... Las regiones que más casos de dengue han reportado históricamente en el país son las regiones Pacífico Central, Chorotega y Huetar Atlántica por ese orden las que acumulan el 80,4 % de la carga de la enfermedad en el país... Los años con mayor notificación de casos en orden decreciente fueron 2013, 2005, 2010, 2007, 2012 y 2003, los años con mayor notificación de casos de dengue grave o hemorrágico fueron 2007, 2013 y 1999 respectivamente, mientras el año con mayor reporte de fallecidos por esta enfermedad fue el 2007. En los últimos cinco años (período 2009-2013) las regiones que registraron la mayor tasa de incidencia fueron: Pacífico central, chorotega y Huetar Atlántica incidencia quinquenal de dengue por región... En cuanto a la notificación de casos en Costa Rica se reportaron 123.514 casos en el periodo 2009-2013 siendo las regiones más afectadas la Huetar Caribe con 29.031 casos, la Chorotega con 28.658 y la Pacífico Central con 23.737 casos, acumulándose entre estas tres regiones el 65.92% de la notificación del país. En la región Huetar Caribe la mayoría de casos (88.6%) ocurrió en cuatro cantones: Pococí, Siquirres, guácimo y Limón. En la región Chorotega el 74,3% de los casos lo aportan cinco cantones: Santa Cruz, Nicoya, Carrillo, Liberia y Cañas. de manera similar, en la región Pacífico Central el 83,9 % de los casos ocurrió en estos cinco cantones: Puntarenas, Orotina, esparza, Parrita y Aguirre... En el periodo 2009-2013 la mayor notificación de casos de dengue se observa en los cantones de Pococí, Puntarenas, Alajuela, Santa Cruz y Siquirres por ese orden, mientras las mayores tasas de incidencia se observan en Santa cruz, Atenas, carrillo, Cañas, Nicoya y Orotina."

En nuestro país, el número de casos por cada 100.000 habitantes de tuberculosis ha disminuido, pasando de una tasa de 17,2 en el 2004 a 8,1 en el 2009, con un incremento posterior a 11,7 en 2010, y una nueva disminución en el 2012, quedando la tasa en 10. Igual tendencia a la disminución tiene la mortalidad con tasas por cada 100.000 habitantes que van de 1,1 en el 2008 a 0,8 en el 2013.

Sobre virus respiratorios, el país se preparó para la potencial pandemia de influenza aviar desde el 2005. En el 2009 se presentó una pandemia por otro virus: AH1N1. Con base en lo anterior se acentuó la vigilancia de los virus respiratorios, tanto epidemiológica, clínica como de laboratorio. Referente a la mortalidad por virus respiratorios confirmados por laboratorio, la tasa de defunción en el país ha pasado de 0,06 por cada 100.000 habitantes en el 2011 a 1,42 en el 2013. En el 2012 predominaron las defunciones por adenovirus (0,37), influenza A H3N2e influenza B (0,15 para cada uno); la influenza A H1N1 presentó una tasa de mortalidad de 0,11. Dentro de este grupo de defunciones, en el 2013 fallecieron más personas por Influenza H1N1 (0,70), seguidas por adenovirus (0,25) y virus respiratorio Sincial (0,21).

En el año 2013, en todos los grupos de edad se presentaron defunciones por virus respiratorios, destacando 7 muertes (10,4%) en menores de un año y 35 en personas mayores de 50 años, lo que corresponde al 51% de las defunciones por esta causa. Es importante destacar que no hubo fallecimientos por virus de Influenza A o B en menores de 10 años, los cuales por el contrario se ven afectados por adenovirus y VRS principalmente.

A finales del año 2015 y principios del 2016 se presentó una situación especial con respecto al AH1N1 en la zona norte del país. De esta forma durante el período 2015, el total de infecciones agudas graves osciló entre 0 y 15 casos ingresados por semana en el Hospital San Carlos.

Atención de enfermedades no transmisibles

Las enfermedades no transmisibles son aquellas que no se transmiten de persona a persona, que se caracterizan por ser de larga duración y presentan una evolución paulatina. En Costa Rica este ámbito de enfermedades están fundamentalmente determinadas por las enfermedades crónicas no transmisibles (ECNT), dentro de ellas las que más muertes provocan en el país, se encuentran las enfermedades cardiovasculares, cáncer, diabetes y las enfermedades pulmonares crónicas según la Organización Mundial de la Salud²³, a las que se le agregó la enfermedad renal crónica, para el caso de los países de la región Centroamericana y República Dominicana como una enfermedad de atención prioritaria²⁴. Este tipo de enfermedades presentan factores de riesgo comunes, tales como la obesidad, reducida actividad física, dieta alta en grasas, fumado, abuso del alcohol, hipertensión arterial (que en sí misma es una ECNT) e hipercolesterolemia; todos ellos que aunados a una longevidad en aumento han determinado un incremento en su prevalencia y en la mortalidad por estas enfermedades.

A partir de lo anterior se puede indicar que la tendencia de la mortalidad prematura²⁵ de las ECNT ha variado muy escasamente en nuestro país. Estas muertes representan el 20% del total de muertes ocurridas durante el 2012 (último dato disponible según la fuente oficial en el Ministerio de Salud) y el 55% del total de muertes en este grupo etario (es decir, las que ocurren entre los 30 y 69 años de edad); siendo el cáncer la principal causa (aporta la tercera parte de las muertes prematuras) seguido por enfermedad isquémica del corazón.

23 Ministerio de Salud de Costa Rica, Dirección de Vigilancia de la Salud, *Análisis de Situación de Salud en Costa Rica*, marzo 2014.

24 Ministerio de Salud de Costa Rica, Dirección de Vigilancia de la Salud, *Análisis de Situación de Salud en Costa Rica*, marzo 2014.

25 Muertes que ocurren entre los 30 y 69 años de edad. Fuente: op cit.

En el caso del cáncer y tratándose del sexo masculino las localizaciones de cáncer más frecuentes según su incidencia²⁶ para el año 2012 en orden descendente son: piel (56,14), próstata (47,91), estómago (18,29), colon (9,58), sistema hematopoyético (8,43) y pulmón (7,28). El cáncer de próstata, estómago y pulmón presentan una tendencia decreciente, contrario al de piel, que ha venido en aumento.

En términos generales, la mayor incidencia en cáncer se encuentra en la provincia de Cartago, seguido por San José y Heredia, motivado por la mayor accesibilidad a los servicios de salud y exámenes diagnósticos, así como factores genéticos, alimentación, nivel de conocimiento de la población y exposición a factores de riesgo.

En relación con la mortalidad por cáncer en hombres, existe una tendencia hacia la baja. Por ejemplo, el cáncer de próstata para el año 2011 presentaba una mortalidad de 17.15 para una tasa de 100.000 habitantes y para el 2012 de 13.59 por 100.000 habitantes, similar situación ocurre con el cáncer de pulmón que transitó de 11.23 a 8.03 respectivamente²⁷. Pese a lo anterior, el escenario refleja algunas contradicciones (por ejemplo para el cáncer de próstata) que merecen ser observadas y que se presentan en lugares donde la incidencia es baja para el año 2011, pero la mortalidad es alta en el 2012 y por ende; no correspondiente, tal es el caso de la provincia de Limón, donde las barreras en la accesibilidad de los servicios y oportunidad en los tratamientos, barreras geográficas y culturales podrían estar incidiendo en los datos nacionales.

En el caso de las mujeres, el cáncer de piel, cérvix, estómago y colon presentan una tendencia decreciente en su incidencia, mientras que tiroides y mamá presentan un aumento sensible. Datos de lo anterior reflejan por ejemplo: cáncer de piel que presenta una tasa por 100.000 habitantes en el 2010 de 50.82 a un 44.64 en el 2012. Contrario a eso y en referencia para el cáncer de tiroides, se disponen de datos que informan que para el año 2009 se tenía una incidencia del 17.52 y para el año 2011 una tasa del 20.14 por 100 mil habitantes.

En relación con el cáncer (CA) de cérvix, puede observarse que entre el 2003 y el 2008 se presenta una tasa de incidencia descendente, la cual aumenta a partir del 2009 de un 22 a un 32.51 por 100.000 mujeres, volviendo a descender para el año 2011 (27.10 por 100 mil mujeres). Siendo estas cifras particulares para el caso del CA in situ, y que podrían obedecer a problemas de cobertura en los programas de detección temprana²⁸. No obstante y a partir de lo anterior, en el año 2011 se da nuevamente un aumento en la tasa de incidencia del CA in situ (respecto del 2009), situación que podría ser evidencia de los esfuerzos que se realizan en la cobertura de los programas de tamizaje con el examen de citología, sin embargo; para el caso del CA invasor del cuello uterino, la disminución es lenta, reflejándose con ello la detección tardía que existe.

Se presenta también una disparidad geográfica en la atención médica de la patología. Ejemplo de ello es la provincia de Limón que para el año 2011 presenta la segunda tasa más baja de cáncer de cérvix in situ, a saber; un 6.05 por 100.000 mujeres, presenta a la vez la cuarta tasa más alta de cáncer invasor (13.95%) reflejando problemas de acceso oportuno al tamizaje, colposcopia y tratamiento²⁹. En relación con la mortalidad, los tipos de cáncer que provocan más muertes en mujeres son en orden decreciente: mama, estómago, colon, cérvix, hígado y pulmón.

Finalmente, en relación con la mortalidad por tumores malignos en mujeres, es importante indicar que los tipos de cáncer más frecuentes en orden descendente son mama, estómago, colon, cérvix, hígado y

26 Incidencia: Es la cantidad de casos nuevos de una enfermedad, un síntoma, muerte o lesión que se presenta durante un período de tiempo específico, como un año. *Stedman's Online Medical Dictionary*. www.stedmansonline.com/content.aspx?id=mlr11400001043&termtype=t. Accessed April 21, 2015.

27 Op cit pag 105.

28 Op cit pag 109.

29 Op cit.

pulmón. El cáncer de estómago y cérvix manifiestan una disminución significativa en el período (tres y dos puntos respectivamente). El resto de los tipos mantiene una tendencia estable.

En términos generales el país presenta fortalezas en materia de campañas de detección y comunicación en relación con el cáncer, haciendo importantes esfuerzos en tamizaje y detección temprana de la enfermedad. No obstante la realidad nos demuestra que aun cuando la atención del cáncer constituye una "prioridad país" y para la seguridad social, se siguen presentando listas de espera para la atención especializada, cirugías, exámenes diagnósticos entre otros. En el mismo sentido, las brechas regionales siguen generando condiciones inequitativas en la atención. Sin que puedan negarse los esfuerzos asertivos que realiza la seguridad social en esta materia, la agenda aún presenta pendientes en la oportunidad y la calidad de la atención de esta patología.

Otro grupo de enfermedades no transmisibles lo constituyen las "enfermedades del sistema circulatorio" que históricamente han constituido la principal causa de muerte de la población costarricense registrando 5651 muertes para una tasa ajustada de 91.3 por 100.000 habitantes en el 2012, presentando una tendencia descendente muy leve en los últimos años (del 2008 al 2012). Especial atención merece la "enfermedad isquémica del corazón" que justamente constituye la segunda causa de muerte prematura representando el 26% de las muertes prematuras, después del cáncer que constituye el 33.32%.

En relación con las enfermedades cardiovasculares es importante referir que aumentan a partir de los 40 años, por esta causa se producen anualmente cerca de 1300 muertes y constituyen el 5.6% de las muertes prematuras debida a enfermedades crónicas no transmisibles. La tendencia de la mortalidad por esta causa ha ido en aumento, debido a razones de envejecimiento de la población aunque en menores de 70 años se ha mantenido estable. El reto es justamente, lograr que la mortalidad descienda.

Ocupa especial atención la "**enfermedad hipertensiva**" como principal causa de consulta y el 2.2% de los egresos anuales de la CCSS, así como un factor de riesgo para las enfermedades cerebrovasculares, el infarto del miocardio y las enfermedades renales. Causando especial atención que se dan egresos desde los 15 años de edad y cada vez se diagnostican más casos a temprana edad, siendo esto condicionado a factores tales como: dietas altas en grasa, inactividad física e hipercolesterolemia. De acuerdo a un estudio de factores de riesgo cardiovascular realizado por la CCSS³⁰ para el año 2010 la prevalencia de la hipertensión fue de un 37.8% de los cuales el 31.5 % fue diagnosticada y el 6.3% no diagnosticada, ello implica que 4 de cada 10 personas de 20 años o más es hipertenso.

Sobre **la diabetes**, esta representa la cuarta causa de muerte prematura en el país y constituye la principal causa de consulta dentro del grupo de enfermedades endocrinas y metabólicas y es la causa de 3000 egresos hospitalarios por año. Datos de la CCSS indican que la prevalencia de la enfermedad para el 2014 es de 12.8%, con una tendencia creciente. En indicadores de mortalidad (2012) la tasa es de 11 personas por cada 100.000 habitantes. Sin embargo tal y como se documenta en los informes oficiales esta enfermedad tiene un mayor impacto toda vez que aumenta en forma significativa el riesgo de accidente cerebrovascular, enfermedad renal crónica y cáncer e incrementa el riesgo asociado a estos y otros padecimientos³¹. Por sus implicaciones y asociación con otras enfermedades, así como su incidencia en el sector productivo y el mercado laboral, la prevención y el control de esta enfermedad constituye un reto importante de atender. Informes recientes de la CCSS apuntan a que se brindará un abordaje integral de la enfermedad desde la atención primaria con un enfoque multidisciplinario con énfasis en factores educativos, donde se apuesta a la formación de la población en hábitos de vida saludables, una sana alimentación y ejercicio³².

30 Así citado por Ministerio de Salud de Costa Rica, Dirección de Vigilancia de la Salud, Análisis de Situación de Salud en Costa Rica, marzo 2014.

31 Op cit, página 121.

32 Caja Costarricense del Seguro Social. Página oficial.

Salud Mental. En relación con el tema de “Salud Mental” es importante mencionar que la Política Nacional de Salud plantea como reto-estrategia el fortalecimiento de la Secretaría Técnica de salud mental que lidere un proceso de articulación intersectorial para la construcción de un sistema de vigilancia de la salud, con registros de enfermedades que se hayan identificado como prioritarias y se desarrolle un modelo de atención de salud mental centrado en la comunidad con un enfoque de prevención y promoción y de atención integral de la salud con visión de red de servicios.

Frente a esta aspiración y propuesta de trabajo, el Estado costarricense en octubre del 2012 publicó el Decreto de Vigilancia de la Salud N° 33.706-S de octubre 2012, en el que se incorpora la notificación obligatoria de los principales trastornos mentales, como son trastorno afectivo bipolar, intento de suicidio, esquizofrenia y, en forma colectiva, la depresión.

Se dispone actualmente de un registro de enfermedades como parte del sistema de información de vigilancia de la salud, a partir de la notificación obligatoria que realizan los centros de salud públicos y privados sobre las enfermedades mentales que son atendidas, entre ellas esquizofrenia, trastorno afectivo bipolar, intento de suicidio y depresiones. Si bien dicho registro es un avance importante que permite la disposición de la información, el seguimiento y los insumos para la toma de decisiones, éste podría ser mejorado si se dispusiera de información más completa y se estimaran acciones e intervenciones dirigidas al abordaje integral de estas enfermedades.

Merece especial atención los datos que reflejan la depresión. Entre el total de casos, los grupos de edad más afectados son los que van de los 45 a los 65 y más años, lo que podría reflejar alguna situación de negligencia o abandono o descuido por parte de familiares o allegados a estas personas³³.

En materia de “Promoción de la salud mental de las personas adolescentes” a partir del año 2010 el país cuenta con un Plan Estratégico Nacional de Salud de las Personas Adolescentes (PENSPA), con vigencia al 2018, que “surge como respuesta nacional a la Estrategia Regional sobre la Salud de los Adolescentes y los Jóvenes enmarcada en acuerdos establecidos por la Organización Panamericana de la Salud (OPS)... y a la Política Nacional de Niñez y Adolescencia 2010-2021. Además, “se inscribe dentro de un marco más amplio que es el Plan Nacional de Salud 2010- 2021, liderado desde el Ministerio de Salud”³⁴. Esta Defensoría continuará brindando el seguimiento para su debida ejecución.

Debe agregarse que con ocasión de la investigación sobre la situación de los derechos de las personas con discapacidad psicosocial internadas en los centros especializados en la atención psiquiátrica de la seguridad social que realizara esta Defensoría,³⁵ se concluye que se han presentado avances significativos en algunas de las temáticas evaluadas: la notificación obligatoria de los internamientos involuntarios por parte del Hospital Nacional Psiquiátrico; la sustitución de la fórmula de exoneración por una de consentimiento informado; la regulación mediante reglamento de las medidas de sujeción y aislamiento y la apertura de programas con enfoque de derechos de niñez y adolescencia. Y se observan avances limitados en aspectos como la información sobre los tratamientos que se facilita a los pacientes; reducción de la cantidad de pacientes ubicados en larga estancia; el fortalecimiento de los servicios de terapia ocupacional como parte esencial del tratamiento; de igual manera en la actualidad se cuenta con normativa para el control de calidad de la atención y participan equipos interdisciplinarios en el tratamiento de la enfermedad.

Producto del análisis de la información preocupa que continúen existiendo espacios hospitalarios en los que coinciden niños, niñas y adolescentes con personas mayores de edad, la permanencia de personas con retardo mental institucionalizadas en los hospitales psiquiátricos evaluados y que pese a la obliga-

33 Op cit, pág. 184.

34 Plan Estratégico Nacional de Salud de las Personas Adolescentes (2010-2018)- PENSPA- , Capítulo II, 2.3 Salud mental.

35 Defensoría de los Habitantes de la República, Expediente No. 122319-2013, Informe Final con Recomendaciones oficio N° 00313-2016-DHR.

ción legal el Hospital Chacón Paut no notifique los internamientos involuntarios a la autoridad judicial competente. Por lo tanto se giraron recomendaciones a la Gerencia Médica de la CCSS para que se aprueben las normas y protocolos institucionales únicos respecto del ingreso, permanencia y egreso hospitalario de las personas con discapacidad psicosocial, de acuerdo con disposiciones de la ONU en la materia; difundir y capacitar sobre dichas normas y protocolos al personal institucional; realizar actividades de sensibilización y capacitación sobre los derechos de las personas usuarias de los servicios de salud en particular sobre el derecho a la información, comunicación permanente y asertiva entre prestadores de servicio y pacientes; aprobar los documentos institucionales de consentimiento informado que estime necesarios en el ámbito de la Psiquiatría, entre otras.

A la Superintendencia General de los Servicios de Salud de la CCSS se recomendó emitir una directriz que contenga un programa de visitas regulares de los respectivos Contralores de Servicios de Salud de los hospitales psiquiátricos a los pabellones donde se encuentran las y los paciente. Al Ministerio de Educación se recomendó garantizar, en coordinación con la CCSS, el efectivo acceso y continuidad del derecho a la educación de las y los niños y adolescentes internados en el Hospital Nacional Psiquiátrico.

Desde el Principio de Progresividad de los Derechos Humanos se puede señalar que en términos generales existen avances, pero éstos son insuficientes. Así las cosas, urge la puesta en práctica de un cambio de paradigma que contemple la transformación de la manera en que la sociedad y el sistema de salud abordan el tema de la discapacidad psicosocial.

Tratamiento de adicciones

Los objetivos de desarrollo sostenible buscan fortalecer la prevención y el tratamiento del abuso de sustancias adictivas, incluido el uso indebido de estupefacientes y el consumo nocivo de alcohol.

Costa Rica cuenta con una "Política del sector salud para el tratamiento de la persona con problemas derivados del **consumo de alcohol, tabaco y otras drogas**", oficializada mediante el Decreto 37110-S, publicado en La Gaceta del 25 de junio del 2012. Además se cuenta con una red de establecimientos de atención de la salud, que ofrece servicios para prevenir el uso, recuperar la salud y rehabilitar a los consumidores problemáticos de sustancias psicoactivas, tanto población adulta como personas menores de edad³⁶.

La Ley sobre Estupefacientes, Sustancias Psicotrópicas, Drogas de uso no autorizado, actividades conexas, legitimación de capitales y financiamiento al terrorismo, Ley 8204, encomendó al Instituto Costarricense sobre Drogas (ICD), el diseño y la coordinación del Plan Nacional sobre Drogas, legitimación de Capitales y Financiamiento al Terrorismo. En atención a ese mandato, se diseñó el Plan Nacional sobre Drogas 2013-2017, que *"es un instrumento que permite ordenar la acción estatal y maximizar el uso de los recursos, definiendo una serie de intervenciones en cuatro ejes estratégicos: prevención del consumo y tratamiento, reducción de la oferta, prevención del tráfico y otros delitos y prevención y represión de la legitimación de capitales y financiamiento al terrorismo"*³⁷.

De acuerdo con este Plan, las personas menores de edad en alta vulnerabilidad social que presentan factores de riesgo como agresión intrafamiliar, abuso, abandono, fracaso académico, deserción escolar, abandono del hogar como -entre los que se incluyen los niños, las niñas y los adolescentes en situación de calle y la población de menores de edad sujetos a la Ley Penal Juvenil-, es uno de los grupos más afectados por el consumo de drogas.

36 IAFA, Análisis de Oferta Demanda en la atención a Personas Menores de Edad consumidoras problemáticas de sustancia psicoactivas en Costa Rica, 2012.

37 <http://www.icd.go.cr/portalicd/index.php/proy-uif/plan-nac-uif>

El 14 de abril de 2016 el Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia –IAFA- presentó los principales resultados de la IV Encuesta sobre consumo de drogas en población secundaria realizada en el 2015. Entre los hallazgos más relevantes se observa una disminución en la prevalencia de consumo de sustancias lícitas como el tabaco y el alcohol y una relativa estabilidad en el consumo de sustancias ilícitas como la marihuana.

El tabaco es la droga lícita que presenta la disminución más significativa en el trienio 2013-2015, dado que la prevalencia entre los estudiantes que manifestaron haberla consumido alguna vez en su vida pasó del 23,1% en el 2012 al 15,2 % en el 2015, para una diferencia de %. Y al consultar sobre el consumo de esta sustancia durante el último año –consumo reciente- se tiene que en el 2012 el 10,3 % afirmó haberla consumido, mientras que en el 2015 el porcentaje fue del 5,9 %; una disminución de casi 5 %. En relación con el consumo activo -sea el que se reporta dentro del último mes-, la disminución fue menor del 4 %. En el 2012 el 6.0 por ciento de los estudiantes encuestados consumió tabaco en ese período y en el 2015 el porcentaje fue del 2,4 por ciento.

Al comparar los datos de consumo de alcohol del 2012 con los del 2015, también se evidencia una disminución en su prevalencia, pero menor a las del tabaco. Mientras que en el 2012 los datos mostraron que 53.7 % de la población estudiantil encuestada lo consumió alguna vez en la vida, en el 2015 fue del 49,7 %, lo que refleja una disminución del 4 %. La baja se refleja igualmente en los datos relativos al consumo reciente, en este caso del 2 %, pasando del 36,5 % en el 2012 al 34,4 en el 2015. Finalmente, el consumo activo muestra una disminución inferior al 1 %. Así, en el 2012 el 20,2 por ciento de los estudiantes consultados reportó haber consumido alcohol en el último mes y en el 2015 alcanzó el 19,5 %.

Como ya se señaló, los niveles de consumo de la marihuana se mantienen prácticamente invariables del 2012 al 2015, con algunos cambios mínimos que se indican a continuación. Un 15,1 % de los estudiantes consultados en el 2015 manifestó haber consumido cannabis al menos una vez en su vida, en tanto que en el 2012 el 14.6 por ciento expresó haberlo hecho. Los datos sobre el consumo reciente como el activo reflejan una leve disminución, con porcentajes del 9,7 % en el 2012 frente al 9,4 % en el 2015 y del 5,1 % en el 2012 y 4,9 % para el 2015, respectivamente.

La edad de inicio en el consumo de las distintas sustancias adictivas es otra variable relevante en la encuesta. En este sentido, los resultados que arroja el instrumento no muestran cambios significativos en este aspecto. En cuanto al consumo del tabaco y marihuana la edad promedio de inicio se mantiene relativamente invariable: 13,3 años en el caso de la primera sustancia, en los dos años consultados, y 14,3 años en el 2012 y 14,2 años en el 2015, con cannabis.

Por otra parte, en el caso del alcohol se evidencia una leve disminución en la edad de inicio; en el 2012 fue de 13,3 años y en el 2015, 13,6 años, lo cual denota una postergación en la ingesta de esta sustancia lícita.

Sobre la marihuana, es importante subrayar que si bien los datos de la última encuesta no reflejan mayores cambios en los hábitos de consumo entre la población estudiantil de secundaria, respecto de la encuesta del 2012, sí se considera como la sustancia que ha ido desplazando al tabaco en prevalencia de consumo entre esta población, superada únicamente por el alcohol.

En atención a los datos indicados sobre la disminución en el consumo de tabaco, en Costa Rica en el año 2011 se invirtieron 58.000 millones de colones en el tratamiento de enfermedades asociadas al tabaco. Entre los padecimientos que han sido identificados como relacionados con el tabaquismo, se encuentran no sólo el cáncer de pulmón (90% de los casos están asociados al uso de cigarrillos), sino también diversos cánceres de boca, faringe, laringe, esófago, estómago, páncreas, cérvix, riñones, uretra, vejiga y leucemia mieloide aguda. Asimismo, aumenta la posibilidad de aneurismas, enfermedades cardíacas y aumento en los síntomas de pacientes asmáticos.

Por su parte el Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco tiene como objetivo el dar una respuesta global a la epidemia del tabaquismo. Dicho instrumento tiene, entre sus regulaciones, medidas que buscan la reducción en la demanda de tabaco, la protección a las personas no fumadoras y que son expuestas al humo de estos productos, así como la concienciación de la población acerca de los efectos nocivos que el uso del cigarrillo produce en el ser humano.

Este convenio fue firmado por Costa Rica en julio del 2003 y entró en vigencia en febrero del 2005. Fue ratificado por la Asamblea Legislativa el 17 de julio del 2008 pero no se obtiene una respuesta efectiva al mismo sino hasta la entrada en vigencia de la Ley 9028 Ley General del Control del Tabaco y sus efectos nocivos en la Salud, en marzo del 2012. En ese mismo año, el Ministerio de Salud realiza una serie de campañas (por medio de afiches, spots de radio y televisión) a fin de instruir a la población no solo acerca de los efectos del tabaco, sino de las regulaciones nacionales acerca de su consumo y comercialización.

En el año 2015, se realiza por primera vez una encuesta en Costa Rica que cumple con los requisitos de la Encuesta Mundial de Tabaquismo en Adultos (con ayuda de la Organización Panamericana de la Salud y el Centro para el Control y Prevención de Enfermedades de Atlanta)³⁸. Sus resultados fueron divulgados por las autoridades de salud en febrero del presente año, teniéndose como resultados más importantes, lo siguiente: nuestro país, a pesar de encontrarse entre los países con menor prevalencia en el consumo de tabaco (menos del 10%), tiene dentro de su población mayor de 15 años a unos 300 mil fumadores (8.9%); la mayoría de la población que fuma, se encuentra entre los 45 a 64 años (10.4%), con mayor tendencia entre hombres que mujeres, y se presenta más en las zonas urbanas que en las rurales; la exposición de personas no fumadoras al humo del cigarrillo, se presenta en sus propias casas (95%), siendo ligeramente menor en restaurantes (92.1%) y clubes nocturnos o bares (77%); a pesar de que tanto los fumadores como los no fumadores son conscientes del daño que provoca en el ser humano el consumo de cigarrillos, el costarricense se gasta un promedio de 19.370,00 colones mensuales en cigarrillos³⁹.

Accidentes de tránsito

Los objetivos de desarrollo sostenible buscan de aquí al 2020, reducir a la mitad el número de muertes y lesiones causadas por accidentes de tráfico en el mundo.

La Organización de Naciones Unidas, desde el año 2003, ha emitido diversas resoluciones (57/309, 58/9, 58/289, 60/5, 62/244 y 64/255)⁴⁰ relacionadas con el tema de la seguridad vial y el problema de salud pública que los accidentes de tránsito y sus consecuencias significan para los gobiernos del mundo. Específicamente, en la Resolución 60/5, la ONU establece que en la ocurrencia de los accidentes de tránsito, se presentan una serie de factores de riesgo: no utilización de los cinturones de seguridad y dispositivos protectores para niños; consumo de alcohol; no utilización de cascos por parte de motociclistas y ciclistas; velocidad inadecuada y excesiva; falta de infraestructura; vehículos viejos, mal conservados o que no cuentan con los dispositivos de seguridad⁴¹.

En Costa Rica se producen más de 700 muertes anuales por causa de accidentes de tránsito y los costos de dichos accidentes constituyen el 1% del PIB.⁴² Estos datos cubren el período del 2010 al 2013, siendo

38 Comunicado de Prensa, Ministerio de Salud, 2016, <https://www.ministeriodesalud.go.cr/index.php/centro-de-prensa/noticias/727-noticias-2016/857-salud-anuncia-resultados-de-encuesta-mundial-de-tabaquismo-en-adultos>

39 Idem.

40 ONU, Resoluciones (57/309, 58/9, 58/289, 60/5, 62/244 y 64/255).

41 Lo anterior se basa en el "Informe Mundial sobre Prevención de los Traumatismos causados por el Tránsito", realizado en el año 2004 por la Organización Mundial de la Salud y el Banco Mundial.

42 "Análisis de la situación de la salud Costa Rica", Dirección de Vigilancia de la Salud, Ministerio de Salud, Costa Rica, marzo 2014, pág. 131.

que para lo que va del 2016, ya se han producido 511 muertes y se ha reconocido por parte de las autoridades de salud que esto es un problema de salud pública⁴³. Es por ello que se requiere de una mejor recolección de datos que permita a las autoridades no sólo el implementar medidas en las carreteras; sino también el mejorar la atención a las víctimas de un accidente de tránsito.

La Defensoría de los Habitantes realizó una investigación de oficio en el año 2007, con miras a evidenciar la problemática que implica el aumento de muertes y lesiones en carretera, cuyo informe final fue un insumo importante para la reforma de la Ley de Tránsito. En el 2016, la Dirección de Niñez y Adolescencia inició una investigación, por incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 217 de la Ley de Tránsito, en cuanto a la inclusión obligatoria de la educación vial en los programas escolares y de secundaria, investigación que está en fase de recopilación de información ante la Dirección de Educación Vial, el Consejo de Seguridad Vial y el Departamento de Desarrollo Curricular del Ministerio de Educación.

Si bien Costa Rica en el 2012, publica la nueva Ley de Tránsito (N° 9078) mediante la cual se regulan una serie de situaciones que la anterior normativa no contemplaba, su aplicación se ha visto disminuida no sólo por la falta de oficiales de tránsito que la hagan cumplir, sino también por aspectos tan importantes como el costo de los dispositivos para seguridad de las personas menores de edad, los cuales son de difícil adquisición para gran cantidad de familias. A pesar de que en el país existen una serie de iniciativas para mejorar la seguridad de las personas que se desplazan por medios diferentes al automóvil particular (ciclo vías, uso del servicio de trenes), las mismas son aisladas y no se han llegado a concretar de manera adecuada).

Asimismo, el Instituto Nacional de Seguros, además de constantes capacitaciones tanto a la sociedad civil como a la empresa privada, ha desarrollado una campaña en la que recuerdan a los motociclistas la importancia de cumplir con la normativa y del uso del casco.

Por otra parte en nuestro país, la "Revisión Técnica de Vehículos (RITEVE) establece los parámetros básicos para que un vehículo transite en las vías nacionales; sin embargo, son muchos los vehículos que no pasan la revisión y aún así, siguen circulando regularmente, convirtiéndose en potenciales causantes de accidentes.

Por otra parte en nuestro país, RITEVE establece los parámetros básicos para que un vehículo transite en las vías nacionales; sin embargo, son muchos los vehículos que no pasan la revisión y aún así, siguen circulando regularmente, convirtiéndose en potenciales causantes de accidentes. De acuerdo con los datos de RITEVE, al 2014, la flota vehicular del país tenía una antigüedad promedio de 16 años, dividida de la siguiente manera: vehículos particulares con un promedio de 18 años de antigüedad; camiones de carga pesada con 19 años en promedio de antigüedad; camiones para transporte de sustancias peligrosas con 24 años en promedio de antigüedad y transporte público donde los taxis cuentan con 10 años de antigüedad y los buses con 7 años de antigüedad como promedio⁴⁴.

Salud sexual y reproductiva

Los objetivos de desarrollo sostenible pretenden que de aquí al 2030, se garantice el acceso universal a los servicios de salud sexual y reproductiva, incluidos los de planificación familiar, información y educación, y la integración de la salud reproductiva en las estrategias y los programas nacionales.

43 La Prensa Libre, 18 de marzo del 2016. <http://www.laprensalibre.cr/Noticias/detalle/62229/salud:-accidentes-de-transito-son-problema-de-salud-publica->

44 Revista Summa, 29 de junio del 2015 <http://www.revistasumma.com/flota-vehicular-de-costa-rica-padece-hasta-24-anos-de-antigüedad/>

Se estima que en materia de salud sexual y reproductiva Costa Rica tiene un largo camino por recorrer en tanto no se ha efectuado un reconocimiento palpable de los derechos sexuales y reproductivos, que son parte integral de los derechos humanos y cuyo ejercicio es esencial para el goce de otros derechos fundamentales y para alcanzar las metas internacionales de desarrollo, eliminación de la pobreza, y acceso universal a la salud.

El Estado costarricense ha adoptado algunas medidas que pueden coadyuvar al cumplimiento del objetivo de desarrollo 3.7. Dentro de estas destaca la aprobación y publicación de la Política Nacional de Sexualidad (2010-2021)⁴⁵ que fue construida con un enfoque de derechos humanos que además visibiliza las diferencias de género y de las diversidades; y que reconoce como punto de partida, las debilidades en la garantía de acceso a servicios de atención a la salud sexual y reproductiva. A la fecha, esta política no cuenta con plan de acción, lo que implica la ausencia de implementación.

Otra de las medidas adoptadas es la aprobación de la Política Nacional para la Niñez y Adolescencia⁴⁶ que incluye un abordaje dirigido a la promoción de la salud integral, acceso a la salud y seguridad social, educación, salud integral de la madre y el padre adolescente y prevención de ITS. A partir del 2010 el país cuenta con un Plan Estratégico Nacional de Salud de las Personas Adolescentes (PENSPA), 2010-2018. En su apartado II.2.1 dedicado a la salud sexual y salud reproductiva señala que *“Una elevada proporción de la población de Costa Rica inicia sus relaciones sexuales en la etapa de la adolescencia”*⁴⁷.

Una reforma aprobada en el año 2012 dio lugar a que el Ministerio de Educación Pública emitiera un nuevo Programa de Educación para la Afectividad y la Sexualidad que empezó a aplicarse en el nivel nacional en el año 2013 en el Tercer Ciclo de la Educación General Básica. De acuerdo con lo señalado en la Memoria Institucional 2006-2014, este programa se centra en *“...la construcción del vínculo humano desde las dimensiones afectiva, corporal y espiritual, y hacia la promoción de la madurez emocional”*, con lo cual se trasciende el enfoque eminentemente biológico que caracterizó propuestas anteriores, el cual no se concretó dada la oposición de sectores religiosos de distintas denominaciones y otros grupos conservadores de la sociedad. Al igual que la política y el plan antes mencionado del sector salud, este programa se encuentra alineado con la Política Nacional de Niñez y Adolescencia 2010-2021.

La planificación de la familia capacita a la mujer para adoptar decisiones autónomas y bien fundamentadas sobre su salud sexual y reproductiva y reduce la mortalidad materna al retrasar la edad en que las jóvenes se quedan embarazadas. La planificación de la familia también reduce el número de abortos en condiciones peligrosas y la transmisión perinatal del VIH y otras infecciones de transmisión sexual (ITS), con el uso adecuado e informado del condón masculino o femenino. Además, las personas deben contar con acceso oportuno e informado a los procedimientos de esterilización -salpingectomías y vasectomías- a fin de atender las necesidades de planificación de la familia u otras necesidades médicas que requieran de atención. El país enfrenta un reto en esta materia, en tanto el proceso para las salpingectomías se encuentra dentro de los servicios de salud con listas de espera.

45 “Análisis de situación: propósito, enfoques, asuntos críticos y áreas de intervención de la política de sexualidad.” Ministerio de Salud. Costa Rica. 2011.

46 Aprobada el 30 de noviembre de 2006 por el Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia.

47 Según la Encuesta Nacional de Salud Sexual y Reproductiva realizada el año 2010, el 60,9% de los hombres y 49% de las mujeres de 15 a 19 años ya han tenido relaciones sexuales con penetración vaginal. La edad promedio de inicio de relaciones sexuales es menor en hombres (15,2 años) si se compara con las mujeres (15,8 años). La mayoría inician las relaciones sexuales entre 15 y 19 años de edad (60,2% de hombres y 59,7% mujeres), pero los hombres inician antes pues 20,9% reportan su primera relación con penetración vaginal entre 10-14 años comparado con 9,8% de las mujeres... Asimismo señala que *“...edad promedio de la pareja con quien tuvieron la primera relación sexual es superior: 16,8 años en hombres y 20,7 años en mujeres. Es importante señalar las características de la pareja de la primera relación sexual en adolescentes pues, en el caso de los hombres, el 55,5% y 33,2% se realiza con amigos/as, seguida en orden de frecuencia por la novia (25,1% y 42,1%), mientras que en las mujeres es más frecuente que se inicie la relación sexual con el novio (64,0% a los 10-14 años y 66,5% en el grupo de 15-19 años)”*.

A partir de la decisión de acceder a la maternidad y la paternidad, cobra especial importancia la disponibilidad de servicios de atención de la infertilidad, dentro de los que se incluyen las técnicas de reproducción asistida. En Costa Rica existió una prohibición expresa de la técnica de fertilización in vitro a partir del año 2000, la que se ha mantenido de hecho a pesar de que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ordenó al país su levantamiento en forma inmediata en el año 2012. Este año, en la etapa de supervisión de cumplimiento, la Corte IDH le ha ordenado al Estado tomar las medidas para que pueda practicarse la técnica en los servicios de salud públicos y privados, y ha ordenado, nuevamente, la incorporación de la técnica dentro de la oferta de servicios de atención de la infertilidad de la CCSS. Únicamente a partir de que de hecho se implemente la práctica de la FIV en el país, Costa Rica podrá informar sobre el cumplimiento de este objetivo de desarrollo relacionado con el acceso universal de los servicios en salud sexual y salud reproductiva.

Universalización de los servicios de salud

Los Objetivos de Desarrollo Sostenibles buscan lograr la cobertura sanitaria universal, incluida la protección contra los riesgos financieros, el acceso a servicios de salud esencial de calidad y el acceso a medicamentos y vacuna inocuos, eficaces, asequibles y de calidad para todos.

El seguro social de salud a cargo de la CCSS no ha alcanzado su pretensión de universalidad⁴⁸ y solidaridad en su financiamiento. De acuerdo con el último censo oficial realizado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INEC), el porcentaje de población cubierto por algún tipo de aseguramiento de la CCSS llega al 85%, teniendo claridad que tratándose de los servicios de emergencias toda persona es atendida esté o no asegurada; en caso de no ser asegurada la CCSS inicia un procedimiento de cobro de los servicios ofrecidos. Este porcentaje de cobertura, según la Encuesta Nacional de Hogares del 2012 del INEC⁴⁹, es mayor entre los no pobres, donde alcanza el 88.2% de la población, en tanto entre los pobres la cobertura es del 75.6%.

En relación con el aseguramiento directo contribuyente, quienes cotizan tanto para el Régimen de Invalidez y Muerte o en el Régimen de Enfermedad y Maternidad (o en ambos) representa el 38.3% de la población, esto permite a su vez extender la cobertura del seguro de salud al 39.4% de la población por medio del aseguramiento de familiares, mientras que el 7.8% de la población está cubierta por regímenes no contributivos.

Algunos de los problemas que enfrentamos para lograr la cobertura universal son: la capacidad resolutive y la articulación de los servicios, en especial los relativos al primer nivel de atención, son limitadas y no responden a las necesidades emergentes en materia de salud, (aunado al actual envejecimiento de la población y el aumento enfermedades no transmisibles); desequilibrios y brechas en la disponibilidad, distribución, composición, competencia y productividad de los recursos humanos de salud, que se acentúan en el primer nivel de atención; el acceso y uso racional de medicamentos relacionado con problemas de oportuno suministro, la subutilización de medicamentos genéricos de calidad, sistemas regulatorios débiles, sistemas inadecuados de gestión de compras y suministros, impuestos a los medicamentos, el pago de precios de los medicamentos superiores a lo esperado, y el uso inapropiado e ineficaz de los medicamentos y otras tecnologías de salud; la falta de financiamiento adecuado y la ineficiencia en el uso de los recursos disponibles representan retos importantes en el avance hacia el acceso universal a la salud y la cobertura universal de salud. Al respecto el Ministerio de Salud dentro

48 Cobertura Universal de Salud: "La cobertura de salud se define como la capacidad del sistema de salud para responder a las necesidades de la población, lo cual incluye la disponibilidad de infraestructura, recursos humanos, tecnologías de la salud (incluyendo medicamentos) y financiamiento. La cobertura universal de salud implica que los mecanismos de organización y financiación son suficientes para cubrir a toda la población. La cobertura universal no es suficiente por si sola para asegurar la salud, el bienestar y, la equidad en salud, pero sienta los fundamentos necesarios. (OPS/OMS,2014)".

49 Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). Encuesta Nacional de Hogares 2013.

de la Política Nacional de Salud 2015, ha planteado las políticas y estrategias que se relacionan con "Universalidad y la Equidad en los Servicios de Salud"⁵⁰.

La Defensoría de los Habitantes a lo largo de los años ha identificado la falta de transparencia y rendición de cuentas en relación con la gestión de las listas de espera, como una de las principales problemáticas tratándose del acceso oportuno a los servicios de salud, además representando un quebrantamiento del principio de oportunidad y necesidad que rige el servicio público. Es fundamental evidenciar cómo las listas de espera tienen rostro humano, son los pacientes y familias que esperan recibir atención médica oportuna y de calidad. Además se han constituido en una fuente permanente de iniquidad que plantea serios problemas éticos y de protección del derecho a la salud de los usuarios de los servicios de salud, afectando particularmente a la población más débil y en situación de vulnerabilidad.

Si bien una inadecuada gestión administrativa y de disposición de recursos ha tenido incidencia en el tema, se debe ahora resaltar que la falta de transparencia, rendición de cuentas, planificación y de espacios de participación ciudadana constituyen obstáculos que han agravado la problemática de las listas de espera. La actual propuesta de la CCSS titulada "Plan Nacional para la atención de listas de espera" busca atender las debilidades existentes, propuesta que será de estricta vigilancia en su implementación por parte de esta Defensoría.

Muy ligado a este tema está el "Proyecto de Expediente Digital Único en Salud" el cual busca mejoras en la calidad de la atención asistencial; reduce la brecha digital institucional; optimiza los recursos y reduce la duplicidad en pruebas diagnósticas; apoya la toma de decisiones clínicas para el tratamiento y diagnóstico; se tiene disponibilidad de la información en línea y existe una mejora para la gestión y tratamiento de las enfermedades crónicas. De acuerdo con la información suministrada a esta Defensoría por la CCSS, para diciembre del 2016 el primer nivel de atención contará en su totalidad con expediente digital y su implementación nacional total se espera para finales del año 2018.

Por su parte el Ministerio de Salud se encuentra liderando el proceso de construcción del Plan Nacional de Salud de los Pueblos Indígenas Migrantes (PNSPI). Pese a que la actual administración gubernamental emitió en julio del año 2015 la Política Nacional de Salud "Dr. Juan Guillermo Ortiz Guier" dentro de la cual se contemplan estrategias de acción destinadas a los pueblos indígenas, en la definición de estas no hubo ni participación ni consulta a los Pueblos Indígenas.

Se reconoce el esfuerzo de la CCSS por desarrollar un Programa para la atención diferenciada e inclusiva en salud de los pueblos indígenas; sin embargo, para que este se consolide adecuadamente y genere los impactos esperados es fundamental que logre permear en toda la institución, en el nivel central, regional y local así como disponer de los recursos necesarios. De ahí que las principales demandas de los pueblos indígenas en materia de salud siguen centrándose en: a) la mejora de la prestación de los servicios de salud, en virtud de que aún persiste una importante brecha en la condición de salud de las personas indígenas frente al resto de la población; b) la dotación de centros de atención médica dentro de los territorios indígenas para hacer el servicio más accesible; c) garantizar personal permanente sensibilizado y capacitado, ya que la movilidad es muy alta y suelen nombrarse personas que solo están por un año para cumplir con el servicio social; d) priorizar la contratación de personal indígena y hablante de los idiomas; e) la adecuación de los requisitos y procedimientos de aseguramiento por el Estado y de las pensiones del régimen no contributivo ya que en la actualidad deben cumplir los mismos requisitos y seguir los mismos procedimientos que el resto de la población; f) garantizar un trato preferente para las personas indígenas con discapacidad y adultas mayores.

Además ha sido identificada por esta Defensoría como prioritario la elaboración de una política para la atención de enfermedades de propensión étnico racial que afecta a la población afrodescendiente, dada necesidad de especialistas en esos padecimientos y requerimientos de una atención particular.

50 Política Nacional de Salud 2015 <https://www.ministeriodesalud.go.cr/index.php/sobre-ministerio/estrategias-politicas-planes>.

Es hasta el segundo semestre del 2015 que el Estado costarricense cuenta con políticas públicas específicas para la atención de enfermedades de propensión étnica racial que afectan la salud de la población afrodescendiente. Además, se han dado los primeros pasos hacia la definición de estrategias de intervención especializada de algunas de las enfermedades prevalentes en esta población como la drepanocitosis. No obstante estos esfuerzos las iniciativas están en proceso, más aún su ejecución.

La Política Regional de Salud del SICA 2015-2022 fue aprobada el 17 de diciembre de 2014, durante la XLIV Reunión de Presidentes y Jefes de Estado de los países del Sistema de la Integración Centroamericana, en Placencia, Belice, el cual con un enfoque regional constituye el marco político y estratégico para el desarrollo de los procesos concretos que el Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica y República Dominicana (COMISCA) y su Secretaría Ejecutiva impulsarán en los temas definidos como prioritarios para los próximos meses entre los que destacan el Reglamento Sanitario Internacional, la prevención de embarazo en adolescentes y de la obesidad infantil, la incidencia del cambio climático en la salud, el fortalecimiento de recursos humanos en salud, VIH/SIDA, Vigilancia Epidemiológica y Farmacovigilancia. Además, la Política continuará siendo el norte para la Negociación Conjunta de Medicamentos y dispositivos médicos, así como para el establecimiento del modelo regional para la compra conjunta de los mismos, ambas consideradas como iniciativas de gran impacto en la salud y una de las más exitosas de la integración regional⁵¹.

La CCSS a través de su Presidencia Ejecutiva⁵² señala que los retos que tiene Costa Rica a partir de su realidad y con base en las estrategias propuestas por la OPS para la cobertura sanitaria universal son la transición epidemiológica, la continuidad, la calidad y la cobertura efectiva, la universalización contributiva y la protección financiera, la calidad de la atención y el buen trato al usuario y la renovación del pacto social costarricense con la seguridad social.

La meta país es hacer que las políticas y los retos que se han planteado tanto el Ministerio de Salud como la CCSS para poder continuar acercándose a la universalidad en la cobertura de los servicios de salud para la población costarricense, sean efectivamente desarrollados e implementados, lo que se conseguirá con un accionar coordinado y real por parte de estos dos entes que son los llamados a ser los propulsores.

Vigilancia de la Salud

Los objetivos de desarrollo sostenible buscan reformar la capacidad de todos los países, en particular los países en desarrollo, en materia de alerta temprana, reducción de riesgos y gestión de los riesgos para la salud nacional y mundial. Al respecto debe referirse la adhesión que hiciera Costa Rica del Reglamento Sanitario Internacional (RSI) mediante Decreto Ejecutivo N° 34038-S del 18 de diciembre 2007.

"El Reglamento Sanitario Internacional (RSI) es un instrumento jurídico internacional de carácter vinculante para 194 países, entre ellos todos los Estados Miembros de la OMS. Tiene por objeto ayudar a la comunidad internacional a prevenir y afrontar riesgos agudos de salud pública susceptibles de atravesar fronteras y amenazar a poblaciones de todo el mundo... En el mundo globalizado de hoy, las enfermedades pueden propagarse rápidamente y a gran distancia al amparo de los viajes y el comercio internacionales. Una crisis sanitaria en un país puede afectar a los medios de vida y la economía de muchas partes del mundo. Tales crisis pueden tener su origen en enfermedades infecciosas emergentes como el síndrome respiratorio agudo severo (SARS) o una nueva pandemia de gripe humana o la propagación de la enfermedad del virus del Ebola... El RSI puede aplicarse también a otras emergencias de salud pública, causadas por

51 <http://www.sica.int/comisca/>

52 Página Oficial CCSS. "Retos de Costa Rica para alcanzar la cobertura universal en salud". Dra. Ma. Del Rocio Sáenz. 12 diciembre 2014.

ejemplo por derrames, fugas o vertidos de productos químicos o por accidentes nucleares. El RSI está pensado para interferir lo menos posible en el tráfico y el comercio internacionales y a la vez proteger la salud pública previniendo la propagación de enfermedades... El RSI, que entró en vigor el 15 de junio de 2007, obliga a los países a reforzar sus medios actuales de vigilancia y respuesta sanitarias para poder detectar, notificar y controlar los eventos de salud pública. El hecho de que todo evento de salud pública sea notificado a tiempo y de forma abierta hará del mundo un lugar más seguro⁵³.

A partir de la adhesión de Costa Rica al RSI se propició la creación del Centro Nacional de Enlace RSI Costa Rica el 03 de noviembre del 2009. A través de su implementación se han instaurado los sistemas de Vigilancia de la Salud Aérea, terrestre y marítima bajo el consorcio de todas las instituciones involucradas. Las alertas nacionales e internacionales que se detectan por el centro nacional de enlace son comunicadas a los actores sociales que corresponda, para la toma de decisiones y seguimiento según sea su ámbito de competencia. Dentro de las labores realizadas, se encuentra la elaboración de procedimientos y protocolos, capacitación de recursos humanos, elaboración de planes de contingencia para la atención de eventos de salud pública.

El Centro Nacional de Enlace RSI Costa Rica⁵⁴ ubica su sede física en la Dirección de Vigilancia de la Salud del Ministerio de Salud. Este cuenta con una coordinación y con miembros permanentes del Ministerio de Salud (MS), la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), del Instituto Costarricense de Investigación en Ciencias de la Salud (Inciensa), el Ministerio de Agricultura (Servicio Nacional de Salud Animal/SENASA y Servicio Fitosanitario del Estado/SFE), Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA). También cuenta con asesores técnico ad hoc especialistas en algún tipo de evento, que son convocados cuando es requerido. Y se tiene el apoyo técnico de organismos internacionales como la Organización Panamericana de la Salud y Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS), el Centro de Control de Enfermedades (CDC), de la Secretaría del Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica y República Dominicana (SECOMISCA).

El Plan de Contingencia Nacional para la atención de cualquier evento de salud pública ya se elaboró bajo la coordinación del Centro Nacional de Enlace con participación de diferentes actores institucionales de nivel nacional, regional y local. Su operatividad se fundamenta en la activación de los planes regionales y de puntos de entrada que se requieran. En la actualidad existen 9 planes regionales con intervención local y seis planes de puntos entrada que son: Aeropuerto Juan Santamaría, Aeropuerto Daniel Oduber, Puerto Caldera, Puerto Alemán, Frontera Paso Canoas y Frontera de Peñas Blancas.

Recomendaciones para el Estado Costarricense:

1. Garantizar y proteger por medio de políticas económicas y sociales condiciones dignas para la gestación, el nacimiento y el desarrollo integral de los niños y las niñas, garantizando de esta forma los derechos fundamentales de esta población, así como de las madres y de la familia.
2. Realizar investigaciones que permitan identificar las causas específicas del comportamiento errático de la tasa de mortalidad materna a nivel nacional, así como las brechas existentes entre distintas provincias. Especialmente importante resulta identificar las causas específicas del rezago histórico que presenta la provincia de Limón en materia de mortalidad materna e infantil.
3. Diseñar programas, proyectos u otras estrategias focalizadas y geo-referenciadas en aquellas provincias y regiones que presentan indicadores de mortalidad materna muy por encima de la media nacional.

53 <http://www.who.int/features/qa/39/es/>

54 <https://www.ministeriodesalud.go.cr/index.php/centro-nacional-de-enlace>

4. Identificar el combate a la pobreza como una estrategia para reducir los núcleos duros de mortalidad materna prevenibles.
5. Realizar acciones interinstitucionales e intersectoriales, para garantizar mayor inversión en los sistemas de salud, así como la formación de parteras y la atención obstétrica de urgencia disponible las 24 horas del día, para reducir la mortalidad materna.
6. Redoblar los esfuerzos para reducir la alta incidencia del embarazo adolescente, no solo con miras a reducir la mortalidad materna, sino por tratarse de un problema de salud pública en sí mismo y una responsabilidad ética nacional de cara a las niñas y las adolescentes.
7. Reforzar y ampliar los programas, planes y políticas nacionales sobre salud sexual y reproductiva; hacer accesible a la población adolescente métodos de anticoncepción adecuados.
8. Aprobar las reformas legales para prohibir el matrimonio de personas menores de 18 y penalizar las relaciones impropias.
9. Actualizar la Ley General sobre VIH-SIDA de 1998 actualmente vigente, de conformidad con los crecientes desafíos de la epidemia.
10. Recopilar los datos de las poblaciones HSH y personas trans femeninas con VIH, para ofrecer una respuesta nacional de acceso universal, preventivo, de atención y apoyo a estas poblaciones.
11. Divulgar la Directriz No. 37 así como los respectivos Lineamientos Institucionales de la CCSS, capacitando a los funcionarios y funcionarias de la CCSS, favoreciendo así la atención de la población VIH indocumentada, entre otros.
12. Eliminar las brechas existentes a nivel cantonal entre las diferentes regiones del país en materia de cobertura de vacunas. Al respecto la información existente no debería ser solamente sobre los nacimientos en el país, debe existir un desglosado por cantón.
13. Tratándose de la atención del cáncer y considerando las cifras existentes, se debe trabajar en la oportunidad de los tratamientos, en la equidad de acceso a los servicios para todas las regiones y maximizar esfuerzos en una adecuada distribución asertiva de los recursos; lo anterior para que el país logre cumplir con las proyecciones visualizadas en esta materia.
14. Tratándose de la diabetes y enfermedades del sistema circulatorio (enfermedades no transmisibles) debe invertirse en "Promoción de la Salud" a través de estilos de vida saludables, acciones en prevención, promoción y tratamiento integral, continuo y oportuno ante las necesidades de atención en salud de la población; debe trabajarse en la eliminación de plazos de atención excesivos, insuficiencia de tratamientos, dilación en la atención especializada.
15. En materia de salud mental, se debe fortalecer la Secretaría Técnica de Salud Mental, para que lidere un proceso de articulación intersectorial para la construcción de un sistema de vigilancia de la salud, con registros de enfermedades que se hayan identificado como prioritarias y se desarrolle un modelo de atención de salud mental centrado en la comunidad con un enfoque de prevención y promoción y de atención integral de la salud con visión de red de servicios.
16. Tratándose salud mental se deben incrementar acciones estatales, hacia la visión de la salud mental, desde una óptica comunitaria, donde se asuma desde todos los sectores de la sociedad.
17. Actualizar la información estadística relacionada con la salud mental de los niños y las niñas, los adolescentes y las familias a nivel nacional, cumpliendo así con la recomendación dada por el Comité de los Derechos del Niño, con ocasión del examen realizado en el 2011 del cuarto informe periódico presentado por el Estado Costarricense; utilizándose posteriormente dichos datos para la elaboración de una política y un programa nacionales de salud mental de los niños, las niñas y los adolescentes.
18. En materia de consumo de tabaco, alcohol y otras drogas, deben implementarse acciones concretas enfocadas a la prevención y a la educación de la población, con el fin de reducir los datos sobre consumo existentes. Se deben implementar iniciativas para trabajar la etapa preventiva enfocada a

las poblaciones de escasos recursos.

19. Para lograr una disminución en las muertes generadas por accidentes de tránsito, se deben garantizar rutas alternas como ciclo vías, rutas para motociclistas, férreas y peatones que sean seguras; propiciando así la actividad física en las y los habitantes y reducciones en la emisión de CO₂ en el ambiente.

20. A partir de la coordinación interinstitucional debe mejorarse la infraestructura vial, para que se cumpla con la legislación vigente en materia de tránsito (disposición adecuada de oficiales de tránsito, remoción de vehículos que incumplen con las condiciones básicas para circular, refuerzo en las multas por no uso de casco en los motociclistas y ciclistas o del cinturón de seguridad y dispositivos para niñas y niños en vehículos).

21. Por medio de la educación a la población se debe crear conciencia de los efectos que la gran cantidad de muertes y lesiones en las carreteras producen a las y los habitantes del país y a su economía.

22. Debe cumplir el país a con las diversas resoluciones emitidas por la ONU desde el año 2003 atinente a la seguridad vial y al problema de salud pública que los accidentes de tránsito y sus consecuencias, significan para los gobiernos del mundo.

23. Tratándose del efectivo disfrute de derechos sexuales y reproductivos, debe trabajarse en la promoción del derecho a un embarazo y maternidad libre, segura y voluntaria para que las mujeres puedan disponer de la información y apoyo necesarios para tomar sus propias decisiones y además pueda darse el ejercicio de una paternidad responsable en el proceso de gestación, parto y cuidado.

24. Debe garantizarse la atención de la infertilidad y el acceso a técnicas de reproducción asistida. Esa información y apoyo deben ser libres de discriminación y mitos, basados en la evidencia científica y, abordarse desde un enfoque integral de salud que reconozca las diferencias entre las mujeres edad, condición de discapacidad, nacionalidad, etnia, orientación sexual o lugar de residencia.

25. Los servicios de salud ofrecidos por el Estado costarricense deben atender en términos de cobertura y calidad, la integralidad de las necesidades de la población en atención a distribución por sexo y edad. Se deben reconocer las necesidades de las personas adolescentes, a fin de que con información y apoyo puedan ejercer de manera responsable e informada sus derechos sexuales y reproductivos y con ello, se favorezca una disminución de la tasa de embarazo adolescente y se les otorguen oportunidades para la postergación de la maternidad a otra etapa en la hayan podido desarrollar otros aspectos del proyecto de vida.

26. Se debe poner en práctica una estrategia urgente para la implementación de la Política Nacional de Sexualidad, para que la prestación de los servicios de salud incorpore un abordaje más allá de lo reproductivo y de la maternidad, que reconozca el derecho al ejercicio de la sexualidad libre de violencia, y que comprenda que todas las personas tienen derecho a disfrutar plena y libremente de su sexualidad, sin ser sancionadas, estereotipadas, discriminadas, violentadas en razón de la orientación sexual y la expresión sexual diversa.

27. Se debe ampliar la oferta del Programa de Educación para la Afectividad y la Sexualidad al I y II Ciclo de la Educación General Básica incorporando cada una de las variables antes indicadas.

28. Se deben analizar los indicadores de salud existentes y propiciar la inclusión de otros que permitan visibilizar el estado general de acceso a los derechos sexuales y reproductivos a fin de ampliar las posibilidades de cumplimiento del ODS No. 3.

29. Cumplir con lo definido la OPS/OMS para lograr la cobertura universal: a) ampliar el acceso equitativo a servicios de salud integrales, de calidad, centrados en las personas y las comunidades; b) fortalecer la rectoría y la gobernanza; c) aumentar y mejorar el financiamiento, con equidad y eficiencia, y avanzar hacia la eliminación del pago directo que se convierte en barrera para el acceso en el momento de la prestación de servicios; d) fortalecer la coordinación multisectorial para abordar los determinantes sociales de la salud que garanticen la sostenibilidad de la cobertura universal.

30. Debe darse prioridad a la realización de nuevas campañas antitabaco que enfatizan no sólo los efectos nocivos del uso del cigarrillo, sino también en los beneficios que el abandonar dicho hábito puede generar en el ser humano⁵⁵.
31. Garantizar el respeto absoluto a los "espacios libres de humo" así como propiciar su multiplicación.
32. Se debe dar más apoyo a los programas existentes para dejar el hábito del fumado, facilitando su implementación a través del IAFA de manera más frecuente e introduciendo las últimas tendencias en el manejo de las conductas que incitan a los fumadores a continuar con el hábito.
33. En materia gestión de riesgos para la atención en salud, se debe trabajar en el desarrollo de mayores capacidades que permitan minimizar la vulnerabilidad del entorno frente a posibles desastres naturales, capacitación tanto para el personal de las instituciones públicas competentes así como para la sociedad civil; respaldado por el presupuesto requerido para su implementación.
34. En materia de gestión de riesgos para la atención en salud, el sector salud debe partir de acciones claras y oportunas para una adecuada vigilancia epidemiológica, un efectivo control de vectores, una responsable gestión del agua potable, los alimentos, las excretas y los desechos; se debe disponer de mecanismos de coordinación para la ayuda humanitaria que se pueda recibir ante el acaecimiento de un evento de impacto en la salud pública.

55 "Por ejemplo, a las 24 horas de haber dejado de fumar, la presión arterial y la probabilidad de un ataque al corazón disminuyen. Los beneficios a largo plazo de dejar de fumar incluyen menor riesgo de un ataque al cerebro, cáncer pulmonar y otros tipos de cáncer y enfermedades coronarias." National Institute on Drug Abuse, Serie de Reportes de Investigación, "Adicción al Tabaco", Departamento de Salud y Servicios Humanos de los Estados Unidos, Publicación N° 11-4342(S), Mayo del 2011.



4. Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todas y todos.

En los Objetivos del Desarrollo Sostenible y sus metas, se aspira a alcanzar un mundo en el que sea universal el respeto de los derechos humanos y la dignidad de las personas, la igualdad y la no discriminación; donde se respeten las razas, el origen étnico y la diversidad cultural y en el que exista igualdad de oportunidades para que pueda realizarse plenamente el potencial humano y para contribuir a alcanzar la prosperidad. Los Estados Parte se comprometen a luchar por un mundo que invierta en su infancia y donde todos los niños y las niñas crezcan libres de la violencia y la explotación; un mundo en el que todas las mujeres y niñas gocen de la plena igualdad entre los géneros y donde se hayan eliminado todos los obstáculos jurídicos, sociales y económicos que impiden su empoderamiento; un mundo justo, equitativo, tolerante, abierto y socialmente inclusivo en el que se atiendan las necesidades de los más vulnerables. Un mundo así, se alcanza por medio de una Educación inclusiva, equitativa y de calidad¹.

La educación debe ser de calidad, inclusiva e igualitaria a todos los niveles: enseñanza preescolar, primaria, secundaria, terciaria y formación técnica y profesional. Todas las personas, sea cual sea su edad, sexo, raza u origen étnico, incluidas las personas con discapacidad, migrantes, indígenas, y los jóvenes, especialmente si se encuentran en situaciones de vulnerabilidad, deben tener acceso a posibilidades de aprendizaje permanente que les ayuden a adquirir los conocimientos y aptitudes necesarios para aprovechar las oportunidades que se les presenten y participar plenamente en la sociedad.

Las mujeres y las niñas deben tener igual acceso a una educación de calidad, a los recursos económicos y a la participación política², así como las mismas oportunidades que los hombres y los niños en el empleo, el liderazgo y la adopción de decisiones a todos los niveles.

1 Arts. 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 13 y 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 28 y 29 de la Convención sobre los Derechos del Niño, 10 de la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, 5 de la Convención para la Eliminación de toda forma de Discriminación Racial, entre otros.

2 Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing, 4 a 15 de septiembre de 1995, declara en el punto 16: "La erradicación de la pobreza basada en el crecimiento económico sostenido, el desarrollo social, la protección del medio ambiente y la justicia social exige la participación de la mujer en el desarrollo económico y social e igualdad de oportunidades, y la participación plena y en pie de igualdad de mujeres y hombres en calidad de agentes y de beneficiarios de un desarrollo sostenible centrado en la persona"; agregando en el Punto 51 que "La pobreza de la mujer está directamente relacionada con la ausencia de oportunidades y autonomía económicas, la falta de acceso a la educación, los servicios de apoyo y los recursos económicos, incluidos el crédito, la propiedad de la tierra y el derecho a herencia, y con su mínima participación en el proceso de adopción de decisiones. La pobreza

Gratuidad, equidad y calidad de la educación para combatir la deserción

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

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

El Estado costarricense, desde hace muchos años, ha apostado al desarrollo mediante el aumento en el gasto público en educación y ha mostrado una tendencia creciente pero moderada desde los años noventa, pues pasó de representar un 3,9% del PIB en 1990 a un 5,2% en el 2001, producto de una década donde la inversión del país en materia de educación era muy escasa y que llevó al país a un rezago de casi 20 años en la calidad de la educación. No obstante, mediante reforma constitucional del 2010, se incrementa a un 8% del Producto Interno Bruto, lo cual crea muchas expectativas en la ejecución de este presupuesto para el mejoramiento del sistema educativo costarricense, la cual se incrementa paulatinamente del 6% al 8% gradualmente. Hoy día la inversión en materia de educación alcanza el 7,86%³, pronto a cumplir con la expectativa propuesta en la reforma constitucional. Aunado a lo anterior, instituciones no gubernamentales estiman que si se suma el gasto realizado por los hogares para enviar a las y los niños a estudiar, supera el 2.7% lo que sobrepasa el 10% del PIB⁴.

El sistema educativo costarricense además de brindar al estudiantado la infraestructura adecuada, apoyo profesional, programas educativos, entre otros; brinda apoyos económicos tales como Becas del Fondo Nacional de Becas para estudiantes regulares de primaria, Transferencias Monetarias Condicionadas para secundaria, Transporte y Alimentación⁵, para primaria y secundaria.

El Ministerio de Educación reporta una proyección para el año 2016 de un total de 951.227 estudiantes de los cuales 118.878 son estudiantes de preescolar (interactivo y materno de edades menores de 4.3 años, Interactivo II con edades mayores de 4.3 y transición de edades mínimas de 5.3 años). En I y II ciclo (primaria) existen 444.616 personas matriculadas de los cuales 261 personas estudian en escuelas nocturnas, el resto estudia en escuelas diurnas. Para el III ciclo y Educación Diversificada (secundaria) se estimó una matrícula de 372.512 personas de las cuales 231.070 se encuentran matriculados en el académico diurno y 91.676 en la Técnica diurna, en los Colegios Académicos Nocturnos se encuentra matriculada una población de 36.196 estudiantes y 13.570 estudiantes para el Técnico Nocturno. Es importante destacar que 15.221 estudiantes pertenecen a la educación especial⁶.

En cuanto al comportamiento de la matrícula general, desde interactivo hasta educación diversificada, se puede observar que se ha mantenido constante entre los años 2010 al 2015 incluyendo a personas menores de edad y mayores de edad, según el siguiente gráfico⁷:

puede asimismo empujar a las mujeres a situaciones en las que se ven expuestas a la explotación sexual."

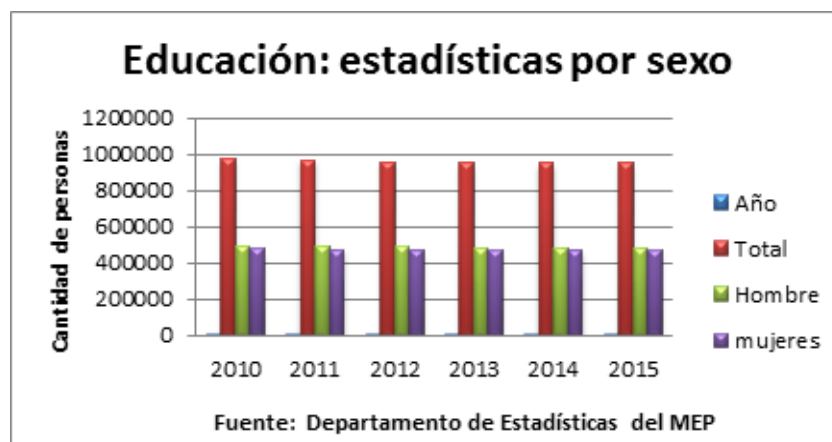
3 Información brindada por la Dirección de Prensa y Relaciones Públicas del Ministerio de Educación Pública para el curso lectivo 2016, en la cual señala que el presupuesto para el 2016 es de ₡2.362.194.000.000 (2.3 billones de colones). Consultado en: www.mep.go.cr

4 Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, Estado de la Educación Costarricense/PEN.- San José, CR, Editorial ED2015, págs. 44-45.

5 A partir del 2016 la alimentación se continúa brindando inclusive en época de vacaciones escolares.

6 Estadísticas remitidas por la Licda. Ligia Oviedo Fernández, Departamento Análisis Estadístico del Ministerio de Educación Pública, el pasado 5 de abril de 2016.

7 Idem.



En términos de educación equitativa y de calidad, el Estado reporta 63% de la tasa bruta de escolaridad en interactivo en el 2014 y propone para el 2018 un 69,5%. En cuanto a la escolaridad en Tercer Ciclo y educación diversificada señalan que en el 2014 la tasa neta de escolaridad se encontraba en un 70% y que para el 2018 se propone el 73%⁸.

El porcentaje de deserción intraanual entre el III ciclo y educación diversificada para el 2013 se estableció en 9.9% y se propone al 2018 una reducción al 9.7%.

Por su parte, el porcentaje de cobertura del Programa Inglés en primaria en el 2014 se encontraba en un 87%, para el 2018 propone un 90%, lo cual es una apuesta a un segundo idioma, como herramienta para el desarrollo. En cuanto al idioma Inglés para el 2030 la cobertura debe de estar en un 100%, pero también debe garantizarse que el idioma inglés no sea la única opción por lo que se debe valorar la pertinencia de otros idiomas como el Francés, que se encuentra en un programa piloto en varios centros educativos.

No obstante se mantienen muchos retos en cobertura, calidad, pertinencia y combate a la deserción:

- El Estado ha realizado grandes esfuerzos para disminuir la deserción intraanual. Para el 2006 la deserción apuntaba en 13,2%, pero en siete años se redujo la deserción en un 3,2%⁹, bajar 0,2% en cuatro años, como reto país es poco visionario, la expectativa no debe bajar de 0,45% anualmente hasta el 2030.
- El Estado costarricense debe separar la escolaridad en Tercer Ciclo y Educación Diversificada, esto por cuanto el Tercer ciclo es obligatorio y al igual que el I y II ciclo debe ser obligatorio con una cobertura del 100%. Por su parte el reto está en superar el 73% propuesto para educación diversificada.
- En el nivel de secundaria, la población que no ha terminado es de 895 56810, se puede señalar que aproximadamente la mitad se encuentra dentro del sistema, pero la otra mitad aún no han

⁸ Plan de Desarrollo 2015-2018 "Alberto Cañas Escalante", Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, San José, Costa Rica, MIDEPLAN, 2014.

⁹ Memoria Institucional 2006-2014. Educación Subversiva: Atrévase a construir el país que queremos. Litografía e Imprenta LIL, S.A. San José Costa Rica, pág. 337.

¹⁰ Contexto Nacional: Datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censo de Costa, nuestra población asciende a 4.509.431. a julio de 2015, en la cual reporta a una población sin instrucción de 334.788 personas, con primaria completa 1.011.242 e incompleta de 832.210, en secundaria la población que no ha terminado la secundaria es de 895.568 y los que han finalizado reporta 518.199 personas. En la secundaria técnica se reporta a 68318 que no han finalizado dicho estudio y 68072 que ya reporta la adquisición de su título técnico y académico. En la Educación Superior en pregrado y grado de 696.367 personas y de posgrado 78.850, se reporta la extensión territorial es de 51.000km². En <http://www.inec.go.cr/enaho/result/educacion.aspx> visitado el 13 de abril de 2016.

concluido sus estudios secundarios. Por ello, el Estado debe de promover los programas existentes que tiene para captar dicha población.

- A corto plazo, el Estado debe mantener el crecimiento sostenido del presupuesto hasta alcanzar efectivamente el 8% del PIB, aún antes de finalizar el presente gobierno. Y plantearse el aumento paulatino al 2030.

El cumplimiento de dichos retos, también respondería a las reiteradas recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño, que en su IV Informe al País, señaló en varias ocasiones:

"El Comité recomienda al Estado Parte que:

a. Realice estudios y elabore programas eficaces para mejorar la calidad de la educación y reducir la deserción escolar, especialmente en el nivel secundario, y dé seguimiento al impacto de dichos programas;

b. Aplique las directrices relativas a la adaptación de los planes de estudio en los niveles primario y secundario para evitar que los estudiantes abandonen la escuela o queden retrasados".

Acceso a servicios y educación en la primera infancia a fin de que las y los estudiantes estén preparados para la enseñanza primaria

El país se ha propuesto sentar las bases escolares en edades tempranas, y en abril de 2014 el Ministerio de Educación Pública presenta el nuevo Programa de Estudio de Educación Preescolar, ciclo materno infantil (Grupo interactivo II), Ciclo de Transición. El objetivo radica, resumidamente, en el desarrollo de las potencialidades e intereses de los niños y niñas, satisfaciendo sus necesidades biológicas, emocionales, cognitivas, expresivas, lingüísticas y motoras desde un abordaje pedagógico integral, desarrollando gradualmente la autonomía¹¹.

Costa Rica ha logrado gradualmente insertar a esta población en su transición a la educación primaria, así por ejemplo en los años 70 se contaba con una cobertura del 40%, pasando a un 70% en los años 80, y para los años 90 Costa Rica se había logrado alcanzar un 90% de cobertura¹². Nótese que la edad mínima de ingreso para esos años era de 5.3 años en el que sólo existía un nivel de transición.

Un elemento que se debe considerar es que históricamente el porcentaje de personas de 0 a 6 años con respecto a la población total, la tendencia es a la baja, por ejemplo la población de 0 a 4 años en 1960 era de un casi 20%, en el 2015 esta población disminuyó a un 8% y se pronostica que llegue al 2030 a un 7%. En lo que respecta la población de 5 a 6 años en los 60 llegaba a un aproximado del 7%, al 2015 en un 4% y se pronostica que al 2030 llegue a un 3%¹³.

Actualmente, la cobertura educativa en el grupo de edad para el 2014 es de un 63% avanzando a una edad de 4,3 años, el Estado propone una cobertura de 69.5% en el 2018, según su Plan Nacional de Desarrollo. El Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 dispone lo siguiente:

11 Ministerio de Educación Pública, Programa de Estudio de Educación Preescolar, ciclo materno infantil (Grupo interactivo II), Ciclo de Transición, San José, Costa Rica, pág 8.

12 Idem. Pag. 7.

13 Estadísticas elaboradas por el Estado de la Educación con datos del INEC, CCP y UCR. En Estado de la Educación, ibid. P. 74.

Resultado	Indicador	Línea base	Meta del período 2015-2018 y anual
Incrementar la cobertura en niños de 4 años.	Tasa bruta de escolaridad en interactivo II	63% (2014)	2015-2018: 69,5% 2015: 64,1% 2016: 65,9% 2017: 67,7% 2018: 69,5%

Igualmente se deben contemplar los servicios educativos que brinda el Programa CEN CINAI del Ministerio de Salud, en cuyo eje de Crecimiento y Desarrollo, se realizan intervenciones dirigidas a facilitar los esfuerzos que se desarrollan en las comunidades en pro de favorecer el mejoramiento de la calidad de vida de los niños y niñas de 0 a 13 años. En este eje, se desarrollan estrategias para la creación de redes de apoyo social a la infancia y acciones estratégicas que garantizan un desarrollo integral. De conformidad con la última evaluación llevada a cabo por la Contraloría General de la República: *"Con el fin de dimensionar el servicio que presta la Dirección Nacional, esa entidad ha definido que en promedio se atiende mensualmente a 135.572 beneficiarios, población que según se define en su Reglamento Orgánico, corresponde a niños y niñas menores de 13 años y mujeres embarazadas o en periodo de lactancia, de los cuales 113.568 son población infantil"*¹⁴.

En el componente Atención y Protección, el Programa CEN CINAI brinda educación inicial a estudiantes de nivel preescolar, apoyo educativo a aquellos estudiantes que así lo requieran, atención interdisciplinaria a casos especiales y sesiones educativas dirigidos a padres, madres o representantes. La educación inicial preescolar se les brinda a niños y niñas de 0 a 6 años, y busca favorecer aprendizajes significativos que aporten a su desarrollo integral¹⁵.

Para esta meta también hay muchos retos:

- La tasa bruta de escolaridad en Transición debe presentar un incremento mayor; para algunos expertos, la cobertura debe llegar al 85% en Interactivo II¹⁶, por lo que es posible superar la tasa del 95% en el 2030¹⁷. A su vez el Estado debe de informar a las madres y padres de familia de la ampliación de los servicios de la educación Interactiva II, pues existe mucho desconocimiento en cuanto a la obligatoriedad de ingresar a las niñas y niños en este nivel.

Acceso igualitario de hombres y mujeres a una formación técnica, profesional y superior de calidad, incluida la enseñanza universitaria

En el último quinquenio la Educación Técnica ha crecido exponencialmente; a inicios del 2010 Costa Rica presentaba dentro del sistema a 67.092 personas matriculadas en la modalidad Técnica Diurna, y para el 2015, las personas matriculadas ascendían a 89.401. Por su parte, en la Modalidad Técnica Nocturna, en el 2010 habían 2.231 personas matriculadas y para el 2015 ya se encontraban matriculadas un aproximado de 10.947 personas¹⁸.

14 Contraloría General de la República, Informe Nro. DFOE-SOC-IF-24-2015, 12 de enero, 2016.

15 Información extraída de la página web: www.cen-cinai.go.cr

16 Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, Estado de la Educación Costarricense/PEN.- San José, CR, Editorial ED2015, pág. 28.

17 Ídem pág. 37.

18 Estadísticas remitidas por la Licda. Ligia Oviedo Fernández, Departamento Análisis Estadístico del Ministerio de Educación Pública, el pasado 5 de abril de 2016.

En términos del acceso igualitario, la tendencia ha sido que las mujeres se incorporan a la educación técnica con mayor frecuencia que en el pasado. En el último quinquenio, de la totalidad de estudiantes matriculados en formación técnica, un 60% son mujeres y un 40% son hombres¹⁹.

Actualmente, la tendencia de la educación pública es la creación de nuevos colegios con Educación Técnica y la conversión de Colegios Académicos en Técnicos, es así como se plantea que para el 2018 egresen con título técnico un total de 45.768 personas partiendo que en el 2014 egresaron 33.746 personas²⁰.

En cuanto a la Educación Superior, entre el año 2000 y el 2014 la matrícula de universidades públicas aumentó en un 51%. Conteste con la normativa constitucional, existen mecanismos de apoyo financiero para igualar oportunidades de acceso a las universidades y parauniversidades.

La modalidad de apoyo económico, consiste en dinero en efectivo, acceso a residencias estudiantiles, alimentación, facilidades para el acceso e intereses en el pago de préstamos para la Educación²¹; así por ejemplo la Universidad de Costa Rica otorgó becas socioeconómicas a un 50% de su alumnado en el 2014. Estas becas, según estudios de las dos grandes Universidades Estatales (Universidad de Costa Rica y Universidad Nacional) sostienen que el porcentaje de beneficiarios que se graduaron de colegios públicos es de un 91.6% y de ese porcentaje el 58% proviene de hogares de nivel económico bajo²²; con este estudio se evalúa el impacto de las becas en el Sistema de Educación Superior.

El Estado a su vez ha realizado políticas afirmativas para la población estudiantil indígena para atender las brechas de acceso y rendimiento académico, es así como se han establecido cuotas de acceso para incluir a esta población y garantizar su retención educativa mediante becas y acompañamiento académico, por medio del programa "Salvaguarda Indígena" del proyecto de mejoramiento de Educación Superior, financiado por el Banco Mundial²³.

En cuanto a la Educación Superior, el Centro Nacional de Estadísticas de la Educación Superior reportó 208.612 estudiantes en educación superior para el 2014 y como ya se ha indicado, la matrícula creció un 50% en los últimos catorce años. Ahora de la población total 696.367 personas han adquirido su título de pregrado y grado, en el que el 45% son hombres y el 55% mujeres, nuevamente predominando las mujeres en el estudio superior, lo mismo ocurre en el posgrado en donde las mujeres predominan en un 51% de un total de 78.850 personas graduadas²⁴.

El Estado propone otorgar créditos educativos a estudiantes universitarios, parauniversitarios y técnicos de las zonas de menor desarrollo. Para los años 2011 al 2014 se otorgaron 11.586 créditos. La propuesta de los periodos entre el 2015 y 2018 es entregar entre esos años, al menos 77.000 créditos.

Con ello se pretende atender las recomendaciones del Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que en el Informe 2008 señaló:

"52. El Comité alienta al Estado Parte a mejorar la calidad de la educación universitaria y a tomar las medidas pertinentes para que las universidades públicas sean mecanismos de movilidad social"²⁵.

19 Idem.

20 Ibid. Pag 221.

21 Mediante la Comisión Nacional de Préstamos para la Educación (CONAPE).

22 Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, Estado de la Educación Costarricense/PEN.- San José, CR, Editorial ED2015, págs. 47-51.

23 Idem, pág. 49-50.

24 En <http://www.inec.go.cr/enaho/result/educacion.aspx> visitado el 13 de abril de 2016.

25 Naciones Unidas, Ministerio de Relaciones Exteriores; Recomendaciones de Derechos Humanos, OACNUDH, 2013, p. 122.

Aumentar el número de jóvenes que tienen las competencias técnicas y profesionales, para acceder al empleo, el trabajo decente y el emprendimiento

El Consejo Nacional de Rectores rindió un informe en el año 2013 en el que se da seguimiento a los profesionales que obtuvieron su título académico en los años 2008-2010, en la inserción del mercado laboral.

En dicho estudio destaca que durante el tiempo que esta generación estudiaba, el 76.97% se encontraba trabajando; en el momento de graduación el 78.64% se encontraba laborando y para el 2013 ya el 92.53% labora y el 7.5% en ese momento no se encontraba laborando.

El principal medio por el cual consiguieron trabajo las personas graduadas del 2008-2010 fue en un porcentaje de 46.3% por medio de anuncios y ferias, el 44% por medio de redes de contactos (recomendación de profesor, amigo, familiar, empleador lo contactó, práctica profesional, relaciones de empleos anteriores) y finalmente por medio de emprendedurismo en un 9.7%. Solo el 2.5% de las personas graduadas encontraron empleos sin relación con la carrera estudiada.

Actualmente, en el caso de inserción en el trabajo de las personas que egresan del sistema educativo técnico se está recopilando información, pues para el 2014 y 2015 las estadísticas no fueron recopiladas, sino que se están ingresando a partir del 2016.

De esta meta surgen varios retos como país:

- Aunque el nivel ingreso al ámbito laboral de las personas que egresan de estudios superiores es relativamente alto, el Estado debe continuar con la elaboración de estadísticas que señalen cuántas personas que se egresaron con título universitario lograron colocarse en el mercado laboral.
- En cuanto a los Colegio Técnicos tienen actualmente trabajo afín al oficio técnico que estudiaron, no obstante, se requiere elaborar estadísticas recientes sobre el estado de las personas graduadas que cuenten con trabajo.

Eliminar las disparidades de género en la educación y garantizar el acceso igualitario a todos los niveles de la enseñanza y la formación profesional para las personas vulnerables, incluidas las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y los niños en situaciones de vulnerabilidad

Costa Rica, como ya se ha reflejado en las estadísticas antes descritas, no cuenta con disparidades de género en el acceso en la educación y la formación profesional.

Por su parte, en cuanto al acceso a la educación, el Estado propone atender a los estudiantes provenientes de las zonas de menor desarrollo. En el 2013 el porcentaje de estudiantes matriculados de zonas vulnerables era de un 76%, y se prevé que para el 2018 aumente a un 81%²⁶.

En materia de Educación Indígena, el Estado propone el mejoramiento de la calidad de la Educación indígena, entre ellos mejorar el rendimiento académico de los estudiantes, fortalecer los programas de estudio, la cobertura de los servicios, y la capacitación docente²⁷.

En el 2013, la promoción en pruebas de bachillerato en estudiantes indígenas es apenas del 31%, el Estado propone un aumento al 44% al 2018. En cuanto a los programas de Educación Indígena, destaca que actualmente es del 64% de servicios de Lengua Indígena y que para el 2018 la población cuente con

26 Plan Nacional de Desarrollo, Op. Cit., página 222.

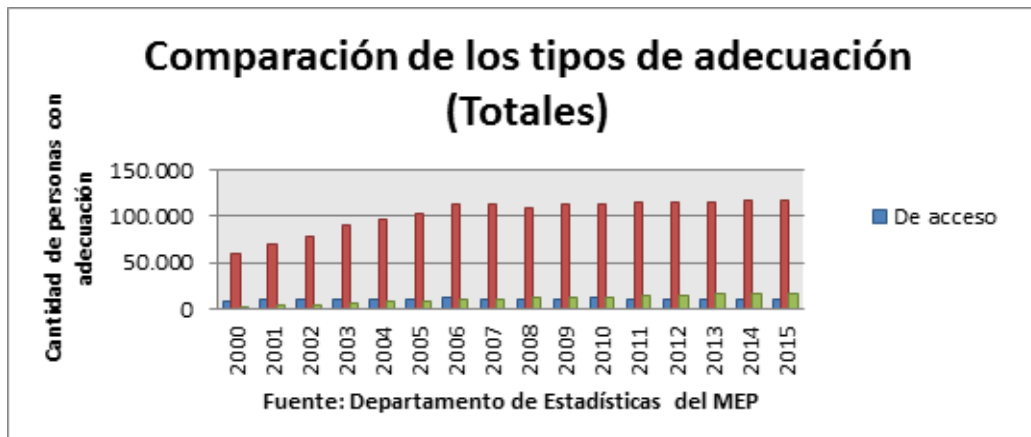
27 Ibid, p. 217.

un servicio del 75% de cobertura. En cuanto a la cultura, el porcentaje es de 51% y se prevé que sea del 61% de cobertura al 2018²⁸.

Los programas específicos dirigidos a la población indígena costarricense son 7 programas al 2014 y se prevé agregar 4 programas más al 2018. En el momento de la creación del Plan Nacional de Desarrollo no existen docentes asesorados; sin embargo al 2018 se pretende asesorar aproximadamente a 1600 docentes²⁹. Por supuesto, que dicha asesoría depende del fortalecimiento del Departamento de Educación Intercultural del Ministerio de Educación Pública y de la conformación efectiva de los Comités Locales de Educación Indígena (CLEI, por sus siglas).

En cuanto a las personas con discapacidad dentro del sistema educativo de I ciclo hasta la Educación Diversificada se puede señalar que ha habido una tendencia en el sistema de inclusión al aula regular para las personas con discapacidad, con el objetivo de ir disminuyendo el aula integrada para personas con discapacidad, para ello se establecieron las Políticas, Normativa y Procedimientos para el acceso a la Educación de los estudiantes con necesidades educativas especiales, la cual aboga por adecuar el sistema a la persona con medidas como las adecuaciones no significativas que modifica aspectos de tiempo y algunos métodos de aprendizaje, las adecuaciones significativas que tiene que ver con aspectos de contenido y las de acceso que tienen relación con dificultades para incorporarse al centro educativo.

Al respecto se puede ver en el siguiente cuadro la cantidad y tipos de adecuaciones aplicadas por el Ministerio de Educación Pública:



Respecto de esta meta, surgen varios retos:

- Respecto de la población con discapacidad se espera que para el 2030 exista una inclusión del 100% dentro del sistema regular de educación.
- Respecto de las poblaciones estudiantiles indígenas se espera que haya un acceso igualitario a una educación de calidad, similar al resto de la población.

Con ello se cumpliría con las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño, que ha llamado la atención a Costa Rica en reiteradas ocasiones en el siguiente sentido:

28 Ibid, pag. 232.

29 Idem.

- c. "Considere la posibilidad de aumentar la inversión en la formación docente y en el mantenimiento y la renovación de la infraestructura escolar, en particular en las zonas rurales y costeras, para garantizar la disponibilidad de instalaciones adecuadas para impartir una educación de calidad;
- d. Promueva programas educativos más eficaces para hacer frente a la baja asistencia escolar de los niños indígenas y migrantes;
- e. Tenga en cuenta la Observación general N° 1 (2001), sobre los propósitos de la educación.
- f. Refuerce los modelos de educación bilingüe e intercultural para los niños indígenas, entre otras cosas aumentando el número de maestros en los territorios indígenas;
- g. Amplíe la cobertura y el número de clases sobre el idioma y la cultura indígenas, en particular en los niveles preescolar y secundario;
- h. Elabore programas específicos de capacitación y mejore las condiciones de los maestros que los enseñan dentro y fuera de los subsistemas de educación indígena, en colaboración con las universidades públicas y con arreglo a las necesidades culturales específicas de los niños indígenas;
- i. Ponga a disposición en lenguas indígenas libros de texto y materiales educativos adaptados a las necesidades de los niños;
- j. Incluya la educación sobre las culturas indígenas en el plan de estudios nacional, a fin de promover el respeto por la diversidad y eliminar los prejuicios contra los niños indígenas.
- k. Garantice que las escuelas y las aulas sean físicamente accesibles y los locales adaptados a los niños con discapacidad;
- l. Dé prioridad a la aplicación progresiva de la educación integradora de los niños con discapacidad, en lugar de su educación en instituciones especializadas, entre otras cosas proporcionando a los maestros capacitación y apoyo especial en el aula;
- m. Elabore planes de enseñanza individuales para todos los estudiantes con discapacidad y garantice que en las aulas se disponga de apoyo y dispositivos de asistencia; y
- n. Vele por que la educación impartida a los alumnos con discapacidad sobre salud sexual y reproductiva y derechos conexos se presente en formatos accesibles y apropiados para su edad y de manera respetuosa de su dignidad."

Asegurar que todos los jóvenes, tanto hombres como mujeres, estén alfabetizados y tengan nociones elementales de aritmética

En términos de alfabetización en general, el Estado Costarricense reporta para julio de 2015, que el 3,61 % de la población mayor de 15 años no cuenta con instrucción educativa alguna, esto se traduce en 136 522 personas, la mayoría en condición de pobreza y con pocas posibilidades a conseguir trabajo digno. Los hombres que no han cursado procesos de alfabetización representa un 4% de la cantidad de la población masculina, mientras que las mujeres representa un 3%³⁰.

30 INEC, Cuadro 2, Población de 15 años y más por nivel de instrucción, según zona, sexo y grupos de edad, julio 2015. En www.inec.go.cr

Ahora bien, según las metas desagregadas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en el informe país 1990-2015 se señala que la tasa de alfabetización en personas de 15-24 años representa un 99%, la cual supera la meta propuesta al 2015, siendo que entre sexos se encuentran alfabetizadas 99,3% de las mujeres y el 99,1 para los hombres³¹.

Parte del logro alcanzado es que el Ministerio de Educación Pública (MEP) tiene tres programas de enseñanza abierta que han ayudado a bajar este índice: el primer ciclo, que incluye el proceso de alfabetización, segundo y tercer grados; esta etapa dura siete meses. El segundo ciclo es la conclusión de la educación primaria, abarca cuarto, quinto y sexto grados. Las clases se dan en la noche, dos veces a la semana. Muchos de los asistentes llevan a sus hijos a las lecciones³².

Existe una gran disparidad en el porcentaje de analfabetización en la población indígena, pues el último censo realizado llegaba a un 10.4%³³.

En cuanto a los retos que demanda esta meta, cabe señalar:

- Se deben llevar programas específicos de alfabetización a los Territorios Indígenas, dirigidos a la población que se encuentra fuera del sistema educativo, independientemente de la edad y a personas en estado de pobreza extrema.

Asegurar que todos los alumnos adquieran los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para promover el desarrollo sostenible

Para garantizar que todas y todos los estudiantes tengan conocimiento acerca del desarrollo sostenible y los estilos de vida sostenibles, los derechos humanos, la igualdad de género, la promoción de una cultura de paz y no violencia, la ciudadanía mundial y la valoración de la diversidad cultural y la contribución de la cultura al desarrollo sostenible, el Ministerio de Educación Pública tiene los siguientes programas:

La Dirección de Vida Estudiantil del MEP

El MEP cuenta con una Dirección de Vida Estudiantil, adscrita al Vice-Ministerio Académico, cuya competencia es la de *"...planificar, diseñar, promover, coordinar, ejecutar, evaluar y supervisar políticas, programas y proyectos relacionados con el desarrollo integral de la población estudiantil. Incluye todas aquellas acciones, estrategias y procesos, desarrollados en los centros educativos públicos, relacionados con la promoción de la persona y con la cultura institucional, en cuanto a vivencias y relaciones entre los actores de la comunidad educativa, encaminados a promover identidad, arraigo, permanencia, participación, formación integral e inclusiva, respeto de los derechos humanos, convivencia y prácticas de vida saludable³⁴".*

La Dirección cumple su mandato a través de tres Departamentos, a saber: Convivencia Estudiantil, Participación Estudiantil y Salud y Ambiente, responsables de desarrollar, entre otras, las siguientes funciones: *"a) Impulsar en el sistema educativo público costarricense una cultura institucional basada en el respeto de los derechos humanos y cultura de paz. b) Impulsar en el sistema educativo costarricense actividades y procesos de reflexión que conduzcan a la construcción individual y colectiva de criterios éticos y estéticos que sirvan de guía para la vida y la convivencia y que promuevan una sólida formación ciudadana. c) Promover los derechos estudiantiles*

31 Tercer informe país, 2015. Objetivo 2 (lograr la enseñanza primaria), meta 2.2 pág. 28.

32 Entrevista realizada a la Licda. Marielos Zúñiga, Directora de Educación para Adultos del Ministerio de Educación Pública, en http://www.nacion.com/nacional/educacion/Miedo-verguenza-atormentan-analfabetos-pais_0_1479652083.html Actualizado el 05 de abril de 2015 a las 12:00 m.

33 Tomado del X Censo Nacional de Población y VI de Vivienda 2011, Territorios Indígenas Principales indicadores, demográficos y socioeconómicos, página 41.

34 Artículo 108 del Decreto Ejecutivo N° 38170-MEP Organización administrativa de la oficinas centrales del Ministerio de Educación Pública.

con especial énfasis en los y las estudiantes que pertenezcan a grupos vulnerables tales como población indígena, inmigrantes, en condiciones de riesgo social, en explotación sexual comercial y trabajadores infantiles. d) Promover la equidad de género en la población estudiantil, ... e) Promover el respeto y el disfrute por la diversidad humana, incluyendo las diferencias en razón de su condición étnica, edad, discapacidad, necesidades educativas especiales, diversidad sexual, religión y condición social, con miras a erradicar todas las formas de intolerancia y discriminación. (...)k) Promover una cultura ambiental, de desarrollo sostenible y prácticas de vida saludables en la población estudiantil. l) Realizar diagnósticos, estudios, informes sobre temas atinentes al enfoque de Derechos Humanos, convivencia, participación, prácticas de vida saludables, cultura de paz, ambiente y competencias ciudadanas en la población estudiantil. m) Coordinar con las diferentes instancias del Ministerio de Educación Pública el diseño y aplicación de programas educativos para la formación de la población estudiantil en materia de derechos humanos, equidad de género, el disfrute y respeto a la diversidad y la no discriminación en todas sus formas, convivencia, cultura de paz, ambiente, prácticas de vida saludable y prácticas democráticas. (...) q) Impulsar las acciones, estrategias y procesos del servicio de Orientación en sus áreas personal - social, vocacional y educativa que promuevan el desarrollo integral (...)."

Proyecto Ética, Estética y Ciudadanía

Desde el año 2006 el Ministerio de Educación Pública viene impulsando una serie de reformas académicas y estrategias que pretenden dotar a las y los estudiantes del conocimiento y herramientas necesarias para que aprendan a "vivir y convivir". Es bajo esta filosofía que surge el proyecto "Ética, Estética y Ciudadanía", cuyo finalidad es la de incorporar los valores de lo verdadero, lo bueno y lo bello, no solo dentro de los programas educativos sino en las relaciones cotidianas del aula como elementos indispensables para disfrutar plenamente de la vida y para aprender a convivir. Dentro del marco de este proyecto, entre los años 2006 y 2014 se realizaron cambios en los programas de estudio de las siguientes asignaturas: Educación Cívica, Educación Musical, Artes Plásticas, Educación Física y Vida Cotidiana (anteriormente Educación para el Hogar).

Un reto que tiene el país es potenciar y fortalecer la Educación en Derechos Humanos, garantizando la transversalidad del enfoque de Derechos Humanos en todos los temas educativos.

Programa de Educación para la Afectividad y la Sexualidad

Luego de enfrentar la resistencia de algunos sectores sociales, se da el lanzamiento del Programa de Educación para la Afectividad y la Sexualidad, una deuda pendiente con la población menor de edad desde hace ya varios años, tal como lo había apuntado la Defensoría de los Habitantes³⁵.

En el año 2012 el Ministerio de Educación Pública emitió un nuevo Programa de Educación para la Afectividad y la Sexualidad que se centra en "...la construcción del vínculo humano desde las dimensiones afectiva, corporal y espiritual, y hacia la promoción de la madurez emocional". De acuerdo con lo señalado en la Memoria Institucional 2006-2014 del Ministerio de Educación Pública, el objeto de estudio del programa es la sexualidad entendida como vínculo con las otras personas a partir de las dimensiones antes señaladas. Aborda los siguientes ejes temáticos: Relaciones interpersonales; Cultura y Poder; Placer como fuente de bienestar; Género; Identidad Psicosexual; Salud reproductiva y Derechos Humanos.

35 El tema de la educación sexual ha sido un tema recurrente en los Informes Anuales de Labores de la Defensoría de los Habitantes y en la casuística relacionada con la materia, donde se ha recomendado al Consejo Superior de Educación y al Ministerio de Educación Pública la implementación urgente de la Educación para la Sexualidad Humana dentro de la currícula escolar. Desde el 15 de enero del 2003, la Defensoría de los Habitantes emitió el Informe Final con Recomendaciones, Oficio N° 00320-2003-DHR, en el cual urgía la aprobación del módulo educativo de Sexualidad Humana.

El programa empezó a aplicarse en el nivel nacional en el año 2013 en el Tercer Ciclo de la Educación General Básica.

Estilos de Vida Saludables

Dentro del Programa de Vida Cotidiana se incluye un componente relacionado con estilos de vida saludables dirigido a crear hábitos de alimentación saludables y que los y las estudiantes aprendan a disfrutar la comida sana. También busca que las y los estudiantes adquieran conocimientos sobre la cultura gastronómica del país como de los elementos de identidad asociados con la comida.

Además el Ministerio de Educación conjuntamente con el Ministerio de Salud, ha creado campañas de "Comer Saludable" Ver en <http://www.mep.go.cr/sodas-estudiantiles> en la que invita a la población estudiantil a comer de todo pero de manera balanceada, en las cantidades adecuadas y cuidando la forma de preparación.

Reglamento de Sodas Estudiantiles

Las estrategias y esfuerzos dirigidos a fomentar estilos de vida saludables se fortalecieron con la emisión Reglamento de Sodas Estudiantiles, Decreto Ejecutivo 36910 del 22 de noviembre de 2011, mediante el cual se regula la preparación la venta de alimentos dentro de los Centros Educativos, incorporando estándares de calidad y salud.

Educación Física en todos los niveles educativos

En el 2009, a raíz de la Resolución 2009-016762 de la Sala Constitucional, el Ministerio de Educación se vio en la obligación de incluir dentro de su esquema escolar en todas sus modalidades, la educación física y debe de garantizar que se impartan clases de educación física en los niveles de educación preescolar, educación general básica, educación diversificada, educación especial y de educación de personas adultas, así como garantizar el control necesario en los centros educativos privados.

Para tales efectos, el MEP ha elaborado un Plan de Cumplimiento para el período 2010-2015 que establece acciones de corto, mediano y largo plazo en torno a las áreas de capacitación de docentes, de nombramiento de profesores de educación física, de readecuaciones a los Planes de Estudio y de ajustes en los horarios, según la modalidad educativa que se trate.

Programa Bandera Azul Ecológica

Desde la Dirección de Vida Estudiantil se ha promovido el "Programa Bandera Azul Ecológica" entre los centros educativos con el fin de fomentar prácticas y acciones sostenibles, sustentables y amigables con el ambiente con proyección comunitaria. El Programa se ejecuta en coordinación con el AyA, el MINAE, el ICT, el MINSAL, entre otras, y tiene por propósito proteger los recursos naturales, ejecutar acciones para enfrentar el cambio climático, buscar mejores opciones higiénico-sanitarias y finalmente, mejorar la salud pública de la comunidad donde se asienta el centro educativo.

Subsistema de Educación Indígena

En estrecha consulta y comunicación con las autoridades tradicionales de los 24 territorios indígenas existentes en Costa Rica, en el año 2009 el MEP planteó una agenda para el desarrollo de la educación indígena. En esta agenda, se comprometió el Estado a:

- El reconocimiento de los Territorios Indígenas dentro de las definiciones territoriales y administrativas del MEP.
- La contextualización de los planes y programas de estudio de modo que sean culturalmente pertinentes.
- Realizar las reformas administrativas necesarias (recursos humanos, clases de puestos) de modo que respondan a las necesidades particulares de esos pueblos.
- Mejorar el gerenciamiento y administración de los programas de equidad y;
- El desarrollo de una estrategia de educación intercultural.

Esta agenda fue complementada con la reforma y fortalecimiento del Subsistema de Educación Indígena mediante la emisión del Decreto Ejecutivo N° 37801-MEP de 15 de julio de 2013, que busca promover la articulación armónica de la cosmovisión de esos pueblos con el currículo nacional.

Tal como se menciona *supra*, el fortalecimiento del Subsistema Indígena conlleva el apoyo político al Departamento de Educación Intercultural del Ministerio de Educación Pública, la consolidación del Consejo Nacional de Educación Indígena y los Comités Locales de Educación Indígena, además del nombramiento efectivo de la figura del Supervisor Educativo Indígena en todos los Territorios Indígenas.

Adecuar las instalaciones educativas que tengan en cuenta las necesidades de los niños y las personas con discapacidad y las diferencias de género, para garantizar entornos de aprendizaje seguros, no violentos e inclusivos

En algunas regiones del país, las y los estudiantes reciben lecciones en ranchos, salones comunales, iglesias y hasta en viviendas prestadas o alquiladas. Esta situación expone a las y los estudiantes a contaminación ambiental, visual y sónica, sin dejar de lado la distracción por falta de divisiones y el calor por ausencia de cielorrasos o problemas de ventilación e iluminación. El deterioro o ausencia de "infraestructura", limita el desarrollo de la educación pública, derecho fundamental plasmado en el artículo 78 de nuestra Carta Magna, tal como se indicó *supra*.

La infraestructura educativa comprende aquellos servicios y espacios que permiten el desarrollo de las tareas propias del sector educativo; las características de la infraestructura física de los centros educativos contribuyen a la conformación de los ambientes en los cuales aprenden las y los niños y adolescentes -por tanto- funciona como plataforma para prestar servicios educativos que contribuirán al proceso de aprendizaje.

La infraestructura educativa debe contar con un plantel cuyas aulas reúnan las condiciones mínimas de ventilación e iluminación, tamaño, color, mobiliario, etc.; pasillos, gradas y accesos que cumplan con las condiciones de accesibilidad plena de conformidad con la Ley 7600, Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad; batería sanitaria que reúna las condiciones necesarias de higiene y salubridad; bibliotecas con el material didáctico adecuado y actualizado y de ser posible con equipo de cómputo; comedores equipados de conformidad con la población estudiantil, y en los cuales se almacenen adecuadamente los productos perecederos; áreas verdes que armonicen con el entorno educativo y permitan la interacción con la naturaleza; áreas de recreación con instalaciones que promuevan el

desarrollo intelectual y físico de las y los estudiantes. Importante destacar que el mantenimiento periódico, la limpieza, el reciclaje y el aseo en general de las instalaciones complementan el bienestar y el ambiente necesario para una mejor educación. De esa forma, el espacio y la infraestructura cumplirán con las necesidades de los estudiantes, educadores y comunidad educativa en general.

Nada de lo anteriormente indicado sería suficiente si no se cuenta con un entorno acorde en cuanto a infraestructura vial, que comprende calles en buen estado que permitan el tránsito seguro hacia los centros educativos, así como un adecuado sistema de señalización y demarcación vial. Adicionalmente, la comunidad deberá contar con aceras en buenas condiciones de accesibilidad que garanticen la seguridad de las y los estudiantes y en general, de la comunidad educativa.

La Dirección de Infraestructura y Equipamiento Educativo (en adelante, DIEE) del Ministerio de Educación Pública, es el órgano encargado de planificar, desarrollar, coordinar, dirigir, dar seguimiento y evaluar planes, programas y proyectos tendientes al mejoramiento y ampliación de la infraestructura física educativa y su equipamiento, como medio para facilitar el acceso, la calidad y la equidad de la educación pública costarricense³⁶.

La problemática que históricamente se ha observado en materia de infraestructura educativa radica en la existencia de edificaciones muy antiguas, las cuales presentan deterioro tanto por falta de mantenimiento como por desastres naturales de toda índole; situación que ha sido difícil solventar por la DICEE. En los últimos años se concretaron recursos adicionales y como resultado se logró la inyección de recursos a través del Fideicomiso 1099-MEP-BNCR, con fondos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), por un crédito aproximado a ₡ 90.000 millones, con un plazo de veinte años, el cual fue aprobado por la Asamblea Legislativa en marzo del 2013 mediante Ley 9124, refrendado por la Contraloría en julio del 2013, siendo que hasta enero del 2014 se firmó en contrato con el Banco Nacional (fiduciario).

El objetivo general del Fideicomiso 1099-MEP-BNCR es reducir el déficit de infraestructura educativa como parte del proceso de mejoramiento de la calidad del servicio que ofrece el sistema educativo público, mediante la construcción de setenta y nueve centros educativos que no cuentan con infraestructura propia y/o adecuada, así como la construcción de veinticuatro canchas multiuso que fomenten la formación de las y los estudiantes³⁷, proyecto que beneficiará a cerca de cuarenta y tres mil estudiantes, principalmente en zonas rurales.

En esa línea, se cuenta con cuarenta y seis terrenos listos para nuevas escuelas, colegios y canchas multiuso, en espera del diseño y construcción por parte de la DICEE; cabe mencionar que la construcción y equipamiento de la mayoría de los inmuebles comenzará a finales del 2016 o inicios del 2017 -que sería el periodo de mayor inversión- con miras a que finalice en julio del 2018³⁸.

La Convención sobre los Derechos del Niño reconoce que la educación es un derecho humano fundamental y una herramienta decisiva para el progreso de las personas y las sociedades y, partiendo de que la infraestructura educativa es fundamental para el desarrollo físico e intelectual de las y los niños y adolescentes, reafirma la importancia que debe desarrollar el país en punto a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que en esta materia, incluye garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos y todas (Objetivo 4 de los ODS), meta que se optimizaría con la participación del gobierno, el sector privado, y la participación ciudadana en general.

36 <http://diee.mep.go.cr/acerca-de/quienes-somos>

37 Contrato 2013-201-0029 / Contratación Directa / Fideicomiso 1099-MEP-BNCR.

38 La Nación http://www.nacion.com/nacional/educacion/terrenos-listos-nuevas-escuelas-colegios_0_1535846430.html, Informe DM-1744-11-2015 del 5 de noviembre del 2015, suscrito por la Dra. Alicia Vargas Porras, Ministra de Educación a.i.

En consecuencia y partiendo de lo instituido en los ODS, el país debe mejorar la infraestructura educativa existente y cumplir con lo establecido en el Fideicomiso supra mencionado, amén de que la instancia competente del MEP en esta materia, cuenta un Presupuesto Institucional para el 2016, cercano a los ¢ 36.200 millones prorrateados en ¢26.382.464.183 (construcción - Juntas³⁹), ¢ 2.500 millones (compra de terrenos - Juntas), ¢ 1.298.506.117 (mobiliario estudiantil y pupitres); ¢ 6.000 (edificios) sin contar con ¢70.000 millones, contemplados en un presupuesto extraordinario por aprobar por la CGR en 2016.

De conformidad con los datos financieros mencionados, la Defensoría espera que el MEP a través de la DICE, cumpla con el cometido establecido por los ODS en cuanto a la consecución del mejoramiento y la instalación de nueva infraestructura educativa con el fin de obtener una educación de calidad, base para mejorar la vida de las personas y el desarrollo sostenible.

Con este esfuerzo, el país podría cumplir con la Recomendación del Comité de los Derechos del Niño, en su IV Informe al País, que señaló:

"Considere la posibilidad de aumentar la inversión en la formación docente y en el mantenimiento y la renovación de la infraestructura escolar, en particular en las zonas rurales y costeras, para garantizar la disponibilidad de instalaciones adecuadas para impartir una educación de calidad".

Aumentar el número de becas disponibles a fin de que las y los estudiantes puedan matricularse en programas de enseñanza superior, incluidos programas de formación profesional y programas técnicos, científicos, de ingeniería y de tecnología de la información y las comunicaciones

En el país, existen diversas instancias que brindan subsidios:

El Ministerio de Educación Pública:

En cuanto a los subsidios de transporte en el año 2010 el Estado beneficiaba a 77 216 estudiantes entre primaria y secundaria; al 2015 se incrementó de 165%, ese incremento se refleja en la cantidad de centros educativo pues pasa de una cobertura de 299 centros a 684⁴⁰. En cuanto a presupuesto, éste se incrementó en un 197% del 2010 al 2015.

En el caso de los comedores escolares tanto en primaria como en secundaria en todas las modalidades, la situación varía, se ha incrementado gradualmente del 2010 al 2015 es así que a inicios del 2010 se beneficiaron 619975 personas, y al 2015 se benefician 696306 estudiantes, lo cual implica que el 72% de la población estudiantil se ve beneficiada por el servicio de comedores escolares. El presupuesto del 2010 al 2015 se incrementó en un 150%⁴¹. Cabe destacar que el servicio en educación preescolar y primaria es universal, por lo tanto la cobertura es de un 100%.

Fondo Nacional de Becas:

En cuanto a las becas que otorga el Fondo Nacional de Becas (FONABE) se puede señalar que hay una variedad de sujetos o programas específicos, ya que se encuentran las becas generales para la niñez inserta en preescolar y primaria, para adolescentes madres, personas con necesidades especiales,

39 Juntas de Educación y Juntas Administrativas.

40 Información remitida por la señora Rosa Adolio, Directora de la Dirección de Programas de Equidad en fecha 15 de abril de 2016.

41 Idem.

transporte estudiantil para personas con discapacidad, personas en riesgo social, jóvenes trabajadores, jóvenes indígenas, personas privadas de libertad, y algunas becas universitarias, la mayoría por alguna distinción o mérito personal.

En cuanto a la cantidad de personas beneficiarias, éstas han disminuido de 216893 beneficiarios en el 2010 a 174923 al 2015. Eso sí, llama la atención que se han incrementado las becas de preescolar y transporte para necesidades especiales, pero las de primaria y las becas de adolescentes madres, y para personas con necesidades especiales disminuyeron, inclusive en un 50%. Los montos varían, en el 2015 de 17700 colones a 62200 colones.

No obstante lo anterior, la Defensoría de los Habitantes señala las dificultades que se reiteran con mayor frecuencia en las solicitudes de intervención que se reciben, y que motivaron la participación a título de Observadora en la Comisión de Alto Nivel para fortalecer FONABE:

- Dilación en el trámite para la aprobación de los beneficios, las solicitudes de becas que según las personas interesadas han sido sometidas al análisis del Fondo, sin embargo no se registran en la base de datos respectiva;
- Problemas de comunicación entre los Comités de Becas y el FONABE;
- La expectativa que se genera en las y los usuarios cuando los estudiantes están en estado de Postulante.
- Un tema recurrente es la disponibilidad de citas para la entrega de nuevos formularios de becas. Al respecto se ha atendido a funcionarios y funcionarias de los Comités de Becas, quienes expresan su preocupación y disconformidad debido a que se les presentan dificultades para presentar las nuevas solicitudes ante el Fondo Nacional de Becas. La Defensoría de los Habitantes da seguimiento a la implementación de un nuevo sistema de liberación de citas por mes, para evaluar su impacto.

Instituto Mixto de Ayuda Social:

En el caso del Programa Avancemos, Transferencia Monetaria Condicionada, dirigida a jóvenes de secundaria en los últimos cinco años ha presentado una variación de 185.311 beneficiarios a 131.512; esto se debe a que las transferencias se dirigen a personas de escasos recursos; sin embargo, el presupuesto se incrementó en más de un 100%⁴².

Universidad de Costa Rica:

Para promover la equidad, para estudiantes que no fueron admitidos en la Universidad de Costa Rica se realizó una nueva admisión lo que incrementó a 336 estudiantes provenientes de zonas de escasos recursos, mediante una nueva prueba de aptitud académica, con lo que se logró aumentar en un 50% el ingreso a dicha Universidad⁴³.

Aumentar la oferta de docentes calificados, que garanticen una educación de calidad.

En el caso de Costa Rica, el Ministerio de Educación Pública cuenta con el siguiente personal:

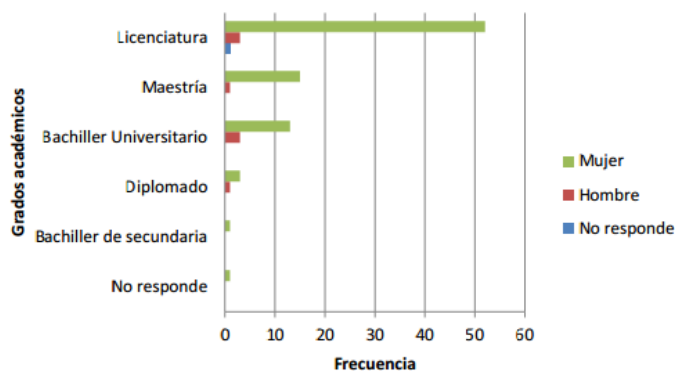
42 Información suministrada por el señor Juan Carlos Laclé, del Departamento de Sistema Social, del IMAS.

43 <http://www.becas.ucr.ac.cr>

Etiquetas de fila	Cuenta de IDENTIFICACION
Calificado	3 505
Operativo	9 881
Profesional	942
Propiamente docente	62 998
Administrativo docente	3 436
Técnico docente	2 034
Total general	82.807

Al 2013 el Ministerio de Educación Pública, en su informe "Salarios y cargas laborales de los docentes en Costa Rica: estudio de casos en centros educativos de primaria y secundaria", en el cual reporta que en relación con la formación académica de primaria más del 50% de las maestras y maestros cuentan con un grado de licenciatura, un 17% cuenta con maestría, el estudio no señala la cantidad de docentes con grado doctoral.

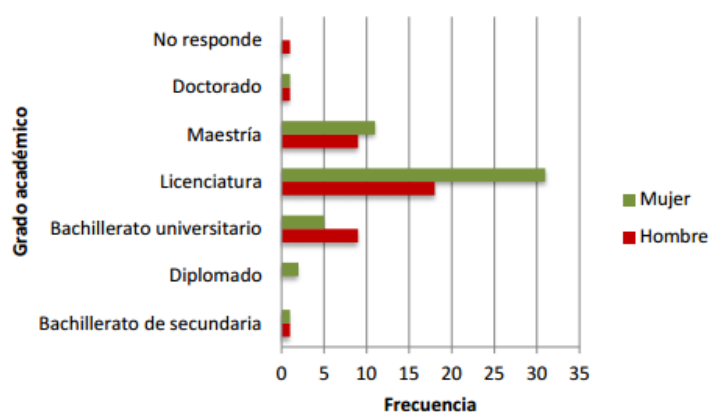
Gráfico 3: Docentes de primaria, grado académico y sexo 2013



Fuente: Departamento de Estudios e Investigación Educativa, 2013.

En secundaria, más de la mitad de docentes en el 2013 contaba con un grado académico de licenciatura (54%), el 22.2% con maestría, el 15.6 con bachillerato en cualquier rama educativa.

Gráfico 4: Docentes de secundaria, grado académico y sexo 2013



Por lo anterior se puede concluir que Costa Rica cuenta con un personal docente calificado para la oferta educativa. No obstante, es importante acotar la necesidad de incluir la Educación en Derechos Humanos en el currículo de formación de las y los docentes en el nivel universitario.

Recomendaciones para el Estado Costarricense:

1. El Estado costarricense debe proponerse como meta anual la reducción de al menos 0,45% de deserción intraanual escolar.
2. El Estado costarricense debe separar la escolaridad en Tercer Ciclo y Educación Diversificada, esto por cuanto el Tercer ciclo es obligatorio y al igual que el I y II ciclo debe ser obligatorio con una cobertura del 100%.
3. El Estado debe de promover los programas existentes que tiene para captar a la población de secundaria que se encuentra dentro del sistema para que termine sus estudios.
4. A corto plazo, el Estado debe mantener el crecimiento sostenido del presupuesto hasta alcanzar efectivamente el 8% del PIB, aún antes de finalizar la presente Administración. Y plantearse el aumento paulatino al 2030.
5. Se recomienda al Estado atender las reiteradas recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño, que en su IV Informe al País, señaló en varias ocasiones:

“El Comité recomienda al Estado parte que:

- Realice estudios y elabore programas eficaces para mejorar la calidad de la educación y reducir la deserción escolar, especialmente en el nivel secundario, y dé seguimiento al impacto de dichos programas;
 - Aplique las directrices relativas a la adaptación de los planes de estudio en los niveles primario y secundario para evitar que los estudiantes abandonen la escuela o queden retrasados”.
6. El Estado debe procurar que la tasa bruta de escolaridad en Transición presente un incremento mayor; para algunos expertos, la cobertura debe llegar al 85% en Interactivo II⁴⁴, por lo que es posible superar la tasa del 95% en el 2030⁴⁵.
 7. El Estado debe de informar a las madres y padres de familia de la ampliación de los servicios de la educación Interactiva II, pues existe desconocimiento en cuanto a la obligatoriedad de ingresar a las niñas y niños en este nivel.
 8. El Estado debe continuar con la elaboración de estadísticas que señalen cuántas personas que se egresaron con título universitario, lograron colocarse en el mercado laboral.
 9. El Estado requiere elaborar estadísticas recientes sobre el estado de las personas graduadas de los Colegios Técnicos que cuenten con trabajo.
 10. El Estado debe cumplir con las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño, que ha llamado la atención a Costa Rica en reiteradas ocasiones en el siguiente sentido:
 - “Considere la posibilidad de aumentar la inversión en la formación docente y en el mantenimiento y la renovación de la infraestructura escolar, en particular en las zonas rurales y costeras, para garantizar la disponibilidad de instalaciones adecuadas para impartir una educación de calidad;
 - Promueva programas educativos más eficaces para hacer frente a la baja asistencia escolar de los niños indígenas y migrantes;

44 Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, Estado de la Educación Costarricense/PEN.- San José, CR, Editorial ED2015, pág. 28.

45 Ídem pág. 37.

- Tenga en cuenta la Observación general N° 1 (2001), sobre los propósitos de la educación.
- Refuerce los modelos de educación bilingüe e intercultural para los niños indígenas, entre otras cosas aumentando el número de maestros en los territorios indígenas;
- Amplíe la cobertura y el número de clases sobre el idioma y la cultura indígenas, en particular en los niveles preescolar y secundario;
- Elabore programas específicos de capacitación y mejore las condiciones de los maestros que los enseñan dentro y fuera de los subsistemas de educación indígena, en colaboración con las universidades públicas y con arreglo a las necesidades culturales específicas de los niños indígenas;
 - Ponga a disposición en lenguas indígenas libros de texto y materiales educativos adaptados a las necesidades de los niños;
 - Incluya la educación sobre las culturas indígenas en el plan de estudios nacional, a fin de promover el respeto por la diversidad y eliminar los prejuicios contra los niños indígenas.
 - Garantice que las escuelas y las aulas sean físicamente accesibles y los locales adaptados a los niños con discapacidad;
 - Dé prioridad a la aplicación progresiva de la educación integradora de los niños con discapacidad, en lugar de su educación en instituciones especializadas, entre otras cosas proporcionando a los maestros capacitación y apoyo especial en el aula;
 - Elabore planes de enseñanza individuales para todos los estudiantes con discapacidad y garantice que en las aulas se disponga de apoyo y dispositivos de asistencia; y
 - Vele por que la educación impartida a los alumnos con discapacidad sobre salud sexual y reproductiva y derechos conexos se presente en formatos accesibles y apropiados para su edad y de manera respetuosa de su dignidad.”

11. Se deben llevar programas específicos de alfabetización a los Territorios Indígenas, dirigidos a la población que se encuentra fuera del sistema educativo, independientemente de la edad y a personas en estado de pobreza extrema.

12. El Estado debe garantizar el fortalecimiento del Subsistema Indígena a través del Departamento de Educación Intercultural del Ministerio de Educación Pública, la consolidación del Consejo Nacional de Educación Indígena y la designación de los Comités Locales de Educación Indígena y los Supervisores Educativos Indígenas.

13. La Defensoría espera que el Ministerio de Educación Pública, a través de la DIEE, cumpla con el cometido establecido por los ODS en cuanto a la consecución del mejoramiento y la instalación de nueva infraestructura educativa con el fin de obtener una educación de calidad, base para mejorar la vida de las personas y el desarrollo sostenible. De ese modo, el país podría cumplir con la Recomendación del Comité de los Derechos del Niño, en su IV Informe al País, que señaló:

a) "Considere la posibilidad de aumentar la inversión en la formación docente y en el mantenimiento y la renovación de la infraestructura escolar, en particular en las zonas rurales y costeras, para garantizar la disponibilidad de instalaciones adecuadas para impartir una educación de calidad".

14. Garantizar la Educación en Derechos Humanos en todos los niveles educativos, e incluir la formación en Derechos Humanos en el currículo de las y los docentes en el nivel universitario.



5. Lograr la Igualdad de Género y Empoderar a todas las Mujeres y las Niñas

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible procura incorporar la igualdad de género en todos los Objetivos y ello debe plasmarse en los indicadores que permiten determinar el cumplimiento de las metas propuestas, pero esa igualdad sustantiva debe ser abordada de manera específica en un objetivo a fin de que los Estados reconozcan los derechos humanos de las mujeres y favorezcan medidas que propicien su pleno ejercicio en todos los ámbitos en los que se desarrollen las niñas, las adolescentes y las adultas.

El empoderamiento de las mujeres contribuye al desarrollo de las sociedades, al respeto a las diferencias, y a la construcción de una cultura de paz. Además, destaca dentro de los retos país expuestos por la OCDE en febrero anterior, la inclusión de las mujeres en el mercado laboral y la provisión de servicios de cuidado de niños y niñas a fin de acceder a un trabajo remunerado, contribuirán sustancialmente en el crecimiento económico del país¹.

Todas las niñas deben nacer y crecer en espacios que potencien sus capacidades y que garanticen la igualdad de oportunidades mediante el reconocimiento de las diferencias y su incorporación en la educación formal. Las adolescentes deben poder contar con herramientas que les permitan determinar, libre y responsablemente, su proyecto de vida. Las mujeres deben desarrollar sus habilidades y acceder al empleo y a las posiciones de poder y toma de decisiones.

Todo esto debe realizarse en ejercicio de su autonomía y con la garantía de una vida libre de coerción y violencia.

El cumplimiento de este Objetivo supone un importante reto para los Estados en tanto requiere de eliminar todas las formas de discriminación contra las mujeres y empoderar a las mujeres para la exigibilidad de una vida libre de violencia y desigualdad. Esta constituye una acción clave para la erradicación de la pobreza y el acceso al desarrollo.

¹ *Organisation for Economic Co-operation and Development* OECD (OCDE por sus siglas en español). Costa Rica 2016 Evaluación Económica Hacia una Costa Rica más productiva y más inclusiva. 15 de febrero, 2016. En: <http://www.oecd.org/eco/surveys/economic-survey-costa-rica.htm>

El derecho de las mujeres y las niñas a no sufrir discriminación

El derecho a la igualdad y a la no discriminación son pilares básicos de un Estado Constitucional y Social de Derecho, el cual ha sido planteado como un derecho humano básico desde la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 2), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículos 2 y 3) y la Convención Americana de Derechos Humanos (artículo 1). El derecho a la igualdad es, además, un eje transversal que se debe respetar en relación con el pleno goce del resto de derechos consagrados por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)², señala que la expresión “discriminación contra la mujer” denotará “...*toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera*” (artículo 1).

Asimismo, el Estado costarricense ha aprobado y ratificado la Declaración y Programa de Acción de Viena, el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (El Cairo), la Plataforma de Acción aprobada en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing) y más recientemente, la Conferencia Internacional Sobre Población y Desarrollo: Consenso de Montevideo (agosto de 2013), en la que se trataron temas relacionados con la igualdad y empoderamiento de las mujeres así como los derechos reproductivos y salud reproductiva, entre otros.

En clara evidencia del avance de las especificidades, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos ha propiciado el desarrollo de instrumentos que visibilizan a las mujeres y procuran atender las desigualdades obligándose los Estados, a tomar las medidas necesarias para combatir la discriminación por razones de género. A partir de esas obligaciones internacionales, el Estado costarricense ha aprobado normas jurídicas de diversa naturaleza en los campos político, económico, social y cultural; planes y políticas nacionales, así como medidas especiales o compensatorias conocidas como “acciones afirmativas³, con el objetivo de minimizar las expresiones de violencia y la discriminación en contra de las mujeres.

Con la promulgación de la “Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer “Ley N°7142” del 8 de marzo de 1990, se estableció la obligación del Estado costarricense de promover y garantizar la igualdad de derechos entre hombres y mujeres. Sin embargo y pese a que la citada norma data de hace más de dos décadas, las mujeres habitantes de nuestro país, continúan enfrentando diversas formas de discriminación en los diferentes ámbitos de la vida política y social del país, tales como el ámbito laboral, educativo, de la salud, entre otras.

En el ámbito específico de la salud, las mujeres enfrentan la persistencia de acciones que dificultan el pleno disfrute de los derechos sexuales y reproductivos. Se debe dar prioridad a la prevención del embarazo no deseado mediante la planificación de la familia y la educación sexual y a reducir las tasas de mortalidad materna mediante servicios de maternidad sin riesgo y libres de violencia obstétrica.

La violencia obstétrica es una forma específica de violación de los derechos humanos y reproductivos que sufren las mujeres en el ámbito de la atención del embarazo, parto, puerperio y lactancia en los servicios de salud públicos y privados. Las mujeres son víctimas de regañones, burlas e insultos y sus demandas se ignoran. Se les apura el parto utilizando medicación, sin su consentimiento. No se les permite ser acompañadas por la persona que elija. Se les realizan intervenciones médicas innecesarias

² Ratificada por Costa Rica el 4 de abril de 1986. La Convención entró en vigor a escala nacional el 4 de mayo de 1986. Costa Rica también es Estado Parte del Protocolo.

³ Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer –Recomendación General N° 25- en la que se estableció que los Estados Parte de la CEDAW, deben incluir en sus constituciones o en su legislación nacional, disposiciones que permitan adoptar medidas especiales de carácter temporal para lograr los objetivos propuestos en determinados ámbitos tales como el empleo o la educación.

-episiotomías por ejemplo- el que debe ser un procedimiento excepcional y no rutinario. Se les practican cesáreas existiendo condiciones para el parto vaginal; o por el contrario, no se les realiza esta intervención poniendo en riesgo la salud y la vida de la madre y su hijo e hija. No se respetan las diferencias culturales y se invisibiliza la presencia de discapacidades, entre otras.

En Costa Rica persisten actitudes tradicionales y discriminatorias y prevale la influencia de creencias religiosas y patrones culturales que obstaculizan el avance de los derechos de las mujeres, por lo que deben realizar campañas de sensibilización y educación dirigidas a la población en general y en particular a líderes políticos, así como funcionarias y funcionarios públicos con miras a propiciar un cambio cultural.

Otra forma de violencia en contra de las mujeres es la poca disposición de especialistas en ginecología, sobre todo en las zonas más alejadas del país, produciéndose largas listas de espera en los Servicios de Salud del país para la realización de la salpingectomía, situándose este procedimiento en el último lugar de la amplia gama de procedimientos ginecológicos⁴.

El derecho a constituir una familia por medio de la técnica fecundación *in vitro* ha venido siendo violentado desde el año 2000, siendo objeto de un litigio internacional ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que produjera la Sentencia del 28 de noviembre de 2012 "Caso Artavia Murillo vs. Costa Rica" dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), a partir de la cual se levanta la prohibición.

A pesar de la sentencia, se ha mantenido de hecho la prohibición en razón de varios obstáculos identificados por la Defensoría, dentro de los que destacan la falta de comprensión de las obligaciones y competencias nacionales con el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, existencia de procedimientos legislativos que impiden la aprobación expedita de normas y acciones abusivas de enmienda ejercidas por parte de los diputados en la Asamblea Legislativa.

Adicionalmente, se constata una resistencia por parte del Poder Judicial, de incorporar a la jurisprudencia nacional las disposiciones de la sentencia de la Corte IDH; y la negativa de la CCSS a incluir la técnica FIV dentro de los servicios de reproducción asistida que actualmente se brindan en el país.

A partir de la resolución de la Corte IDH durante la fase de supervisión de cumplimiento que obliga nuevamente al Estado a cumplir la sentencia de 2012, se está a la espera de la autorización de los centros privados para la práctica FIV, y de la implementación de la misma en la CCSS, con base en el decreto ejecutivo publicado el año anterior, a fin de satisfacer los extremos de la sentencia.

Existen demandas de las mujeres que ni siquiera son discutidas ni se toman en cuenta como otro de los temas que requiere acciones estatales es el derecho al aborto impune, tutelado mediante el artículo 121 del Código Penal. Actualmente se discute ante la CIDH un caso en el que el Estado denegó la interrupción terapéutica del embarazo a una mujer cuyo embarazo fue declarado como incompatible con la vida extrauterina, y se le obligó a llevarlo a término. Existe otro caso similar que también será conocido por la CIDH. El Estado colocó a estas mujeres en una situación en las que vulneró sus derechos y las expuso a un trato cruel, inhumano y degradante y, a pesar de que en Costa Rica debe protegerse la salud y la vida de las mujeres, se les negó el acceso a un aborto seguro. Al respecto, el Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes⁵ recuerda a los Estados que estas acciones constituyen malos tratos o tortura, al igual que aquellos casos en los se impide a las mujeres acceder al aborto en caso de violación, o se les expone a condiciones inseguras.

4 Información obtenida por funcionarias de la Dirección Defensoría de la Mujer, en inspecciones realizadas en setiembre de 2015 y abril de 2016 a los cinco hospitales de la Zona Branca del país, y los hospitales de San Carlos y Los Chiles de la Región Huetar Norte, respectivamente.

5 Consejo de Derechos Humanos. Organización de Naciones Unidas. A/HRC/22/53. Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez. 1 de febrero, 2013.

En el año 2016, el Relator Especial agregó que los casos en los que existen obstáculos para la aplicación de protocolos médicos y se retrasa la atención sanitaria, son también casos de tortura y malos tratos⁶.

La atención de la salud sexual y reproductiva debe constituirse en el centro de todas las políticas y programas que afecten la salud de las mujeres, procediendo a garantizar la eliminación de las barreras al acceso de las mujeres a los servicios, constituyéndose estos derechos en una obligación y un compromiso esencial del Estado brindarlos, lo que conlleva el ejercicio de libertades y derechos, en garantía de la dignidad humana.

En el ámbito **educativo**, la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en Beijing en 1995, estableció que los Estados deben de implementar una serie de acciones con el objetivo asegurar la igualdad en el acceso a la educación, a fin de que se analicen, antes de adoptar decisiones, sus posibles efectos en las mujeres y los hombres. Actualmente Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) y el Ministerio de Educación Pública (MEP) han establecido alianzas a través de la firma de algunos Decretos y Convenios, (Decreto Ejecutivo N° 28484 y del Convenio de Cooperación), en éstos el MEP se comprometió a promocionar y aplicar la perspectiva de género en todos sus componentes educativos y al INAMU como ente rector le corresponde asesorar técnicamente en la temática de género y su aplicación. El reto presente es el abordaje integral de la educación de las niñas y adolescentes en la que se tomen en cuenta varias situaciones en las que se ven envueltas las mujeres, tales como la violencia de género, el trabajo doméstico invisibilizado que muchas de ellas realizan, así como el acoso y el hostigamiento sexual, entre otros. En la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), se estipula la obligación de eliminar la discriminación contra la mujer, a fin de asegurarle la igualdad de derechos con el hombre en la esfera de la educación.

La necesidad de promover la igualdad entre los géneros, la autonomía de las mujeres y la participación paritaria de las mujeres en la educación, es una condición imprescindible para promover la equidad e igualdad entre los géneros en el acceso y disfrute de los beneficios del desarrollo nacional.

En Costa Rica en las últimas décadas, se ha reducido la brecha educativa entre mujeres y hombres. Los datos estadísticos indican que los porcentajes de matrícula del nivel primario y secundario, no presentan diferencias significativas por sexo⁷. En el nivel superior, el porcentaje de mujeres en general sobrepasa al de los hombres⁸.

A pesar de que las mujeres abandonan sus estudios en menor medida que los hombres y obtienen un elevado rendimiento y grado académico, las mujeres siguen estudiando prioritariamente determinadas especialidades o carreras que dan lugar a profesiones u ocupaciones connotadas como femeninas tales como Ciencias de la Salud (Enfermería, Psicología), Ciencias de la Educación, Administración de Servicios Sociales: Trabajo Social, ello debido a los estereotipos que se mantienen en nuestra sociedad sobre la división sexual del trabajo y los roles establecidos para hombres y mujeres.

Estas profesiones son, en su mayoría, una extensión del rol doméstico en tanto se ocupan del cuidado de otras personas. Se requiere implementar la temática de género en todo el accionar institucional, especialmente en el ámbito educativo.

En el ámbito laboral, la incorporación masiva de la mujer en el mercado de trabajo remunerado, es motivo de múltiples resistencias, prejuicios y estereotipos de carácter social, político, cultural, entre otros, que se transforman en obstáculos para la inserción y permanencia de las mujeres en el mercado laboral retribuido en condiciones de igualdad y no discriminación.

6 Consejo de Derechos Humanos. Organización de Naciones Unidas. A/HRC/31/57. Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez. 5 de enero, 2016.

7 Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. "Encuesta Nacional de Hogares, 2015.

8 Ibidem.

El artículo 11 de la CEDAW establece el derecho al trabajo de las mujeres, a las mismas oportunidades de empleo y sin discriminación en la selección y reclutamiento de personal, el derecho a elegir libremente de profesión y empleo rompiendo con la división sexual del trabajo, a recibir igual salario por trabajo de igual valor, a la seguridad social tales como jubilación, enfermedad, invalidez, vejez etc., a vacaciones pagadas, a la salud ocupacional y salvaguardia de la función reproductiva, a que no se discrimine por razones de matrimonio, maternidad, a que no se le despidan por maternidad, a gozar de la licencia de maternidad y de servicios de cuidado para los hijos/as, así como a protección durante el embarazo.

Al observar la Encuesta Continua de Empleo "Indicadores del Mercado Laboral Costarricense, primer trimestre 2015, publicada por Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), en Costa Rica, las mujeres siguen siendo discriminadas laboralmente en el ámbito público y en el privado, ya que según esta encuesta, la tasa neta de participación en el mercado de trabajo de las mujeres prácticamente se mantiene en el 48.6% mientras que los hombres, alcanzan una tasa neta de participación del 74.9%.

Asimismo, la encuesta informa que la tasa de ocupación femenina se encuentra en el 42.6% mientras que la tasa de ocupación masculina es del 68.3%. En cuanto al desempleo de las mujeres, en el primer trimestre del 2015 fueron 232 mil personas que se encontraban en esta situación, de estos 122 mil eran hombres y 110 mil mujeres. La tasa de desempleo a nivel nacional fue del 10.1%, para los hombres fue 8.8% y para las mujeres, 12.3%.

Parece ser que en la práctica, las leyes en materia laboral, las Convenciones Internacionales y las regulaciones en esta materia, no son suficientes para eliminar la discriminación laboral. El Estado debe plantearse una política de empleo con una perspectiva de género que tome en cuenta las diferencias propias de la condición de las mujeres trabajadoras, inexistente hasta el día de hoy.

Las denuncias ante la Defensoría por atrasos en el pago de licencias de maternidad, despidos injustificados de mujeres embarazadas, retrasos en la cancelación de licencias de maternidad por parte de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), denegación de la hora de lactancia materna, no pago de licencias de maternidad a trabajadoras migrantes por encontrarse en situación migratoria irregular, entre otros, revelan los efectos nefastos y discriminatorios que el patriarcado, la ignorancia o el desconocimiento de los derechos laborales tienen para las mujeres-embarazadas en el trabajo.

Los derechos laborales de las mujeres no han calado en la cotidianidad ni en la estructura del sistema, evidenciándose fallas graves que violentan los derechos producto de la carencia de una política de estado que promueva los cambios estructurales requeridos para erradicar la discriminación en contra de las mujeres en el ámbito laboral.

La protección de los derechos de las mujeres trabajadoras con ocasión de la maternidad al incorporar a los hombres, patronos(as) y al Estado en la corresponsabilidad en el cuidado de las hijas e hijos ha propiciado la necesidad de emprender un proceso de discusión para la reforma de la legislación laboral, la que tiene como objetivo la implementación de medidas especiales que equilibren la discriminación laboral que sufren las mujeres en estado de embarazo, que amplíen la cobertura de la licencia a mujeres que están desprotegidas y que promuevan nuevas formas de corresponsabilidad en el cuidado.

La propuesta del Proyecto de Ley N° 17.872 se encuentra en la corriente legislativa e impulsa la inclusión en el Código de Trabajo de la corresponsabilidad del cuidado, con el objetivo de otorgar función social a la maternidad, atender los derechos de los niños y niñas en espacios de calidad desde una visión solidaria y tripartita –entre la parte trabajadora, patronal y el Estado-, que además constituye un marco legal en el ámbito laboral para la red de cuidado.

Una de las formas de discriminación que sufren las mujeres en el trabajo por su condición de género, es el acoso laboral. Esta forma de discriminación laboral se da como consecuencias de las relaciones

de poder mal entendidas y extralimitadas, que se ejercen por parte de personas que cuentan, por lo general, con algún grado de autoridad y de jerarquía.

La Defensoría de los Habitantes ha externado su preocupación por la falta de una legislación especial en acoso laboral, ya que las instituciones han demostrado serias debilidades para abordar esta problemática, al desconocer cómo tramitar las denuncias de acoso laboral que se les presenta y más aún, resolverlas de forma ágil. Ello ha generado como consecuencia inmediata, el aumento en el número de ausencias en el trabajo, la desmotivación por parte de la víctima que siente violados sus derechos, lo que conlleva a la disminución en la productividad.

Es notable la importancia que tiene la creación de un derecho de trabajo pensado, desde las diferencias de género, como conjunto de normas que regulan las relaciones laborales, en el sentido de que incorpora mayores mecanismos para garantizar el respeto de los derechos de las mujeres en los diferentes campos laborales. Asimismo, la Defensoría ha recomendado la puesta en marcha de una política de estado en donde las diferencias por sexo sean tomadas en cuenta para los lineamientos/pautas, que tendrán como fin eliminar o disminuir las brechas existentes entre ambos sexos.

Otra de las poblaciones que han venido enfrentando la discriminación y denegación de sus derechos son las mujeres con discapacidad. Con la promulgación de la Ley N° 8661 del 07 de agosto de 2008 nuestro país aprobó la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad la que en su artículo 6 establece la obligación de los Estados Parte de adoptar todas las medidas pertinentes para asegurar el pleno desarrollo, adelanto y potenciación de la mujer, con el propósito de garantizarle el ejercicio y goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales. El 07 de abril de 2015 se presentó la Agenda Política de las Mujeres con Discapacidad "Rompiendo Barreras", la que se constituye en un instrumento propositivo que integra una serie de acciones estratégicas tales como el acceso a la justicia, la participación política, salud sexual y reproductiva, trabajo y empleabilidad y violencia intrafamiliar. Actualmente la Defensoría de los Habitantes se encuentra dando seguimiento a este instrumento, con el objetivo de que las Instituciones Públicas incluyan en sus Programas Institucionales, las acciones estratégicas mencionadas, a fin de posibilitar la eliminación de la discriminación por razón de discapacidad, la accesibilidad universal y la igualdad de oportunidades.

En cuanto a las mujeres privadas de libertad, el Ministerio de Justicia no cuenta con una política de género que permita atender las necesidades específicas de las mujeres en centros penitenciarios y respetar sus derechos.

Desde el año 1995 la Defensoría de los Habitantes ha recomendado al Ministerio de Justicia la necesidad de regionalización de los centros de atención institucional de las mujeres privadas de libertad con el fin de evitar el desarraigo y fortalecer el vínculo de las mujeres con sus hijos, hijas y familiares. Sin embargo en la actualidad el sistema penitenciario únicamente cuenta con un centro para mujeres en San José y un ámbito en Liberia, debido al cierre abrupto del Centro de Atención Institucional para mujeres en Pérez Zeledón, lo cual se considera como un retroceso en la política de Regionalización.

Por otra parte, la Defensoría de los Habitantes ha conocido de las deficiencias y problemas estructurales del centro penitenciario de El Buen Pastor. La institución ha insistido a la administración penitenciaria que debe garantizar que cualquier tipo de inversión que se realice para atender la situación del Centro de Atención Institucional Buen Pastor, cumpla con criterios de calidad, seguridad y durabilidad de los bienes y servicios, de buena administración y de eficiencia en la Administración Pública.

Las mujeres privadas de libertad, en un gran porcentaje, son jefas de hogar, por ello la obtención de recursos económicos para el sustento de las personas a su cargo representa un asunto prioritario, sin

embargo, en el Centro Institucional El Buen Pastor son escasas las oportunidades laborales⁹ y si las hay, es muy poca la retribución económica que reciben.

Resulta evidente la necesidad de intervención estatal para el reconocimiento de los derechos¹⁰ a la población penitenciaria, en la que se conciba y ponga en práctica una política penitenciaria específica para la población femenina privada de libertad, desde la perspectiva de género.

Finalmente en Costa Rica se requiere una norma específica que garantice el respeto del derecho a la igualdad y no discriminación de las personas habitantes del país que constituya un marco legal para garantizar el respeto, la protección, así como el cumplimiento y promoción del derecho a la igualdad de las personas que habitan en el territorio nacional, a través de la prevención, eliminación y sanción de toda forma de discriminación

Sobre las distintas formas de violencia que sufren las mujeres y las niñas en lo público y en lo privado

La violencia contra las mujeres no es un fenómeno aislado sino multidimensional, causada por la discriminación por género que sufren las mujeres por el solo hecho de serlo. Dicha violencia se basa en las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres, las cuales son el resultado histórico de patrones socioculturales discriminatorios contra ellas que la misma sociedad legitima en detrimento de los derechos humanos de las mujeres y las niñas.

No obstante, el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia sigue siendo violentado en lo público y privado, según datos del Poder Judicial, el número de solicitudes de medidas de protección por violencia doméstica ante la vía judicial en los últimos años se acerca a las 50.000 solicitudes anuales. El circulante de casos de los juzgados de pensiones alimentarias – de los que las mujeres son sus principales usuarias - sigue siendo alto y continúa en ascenso¹¹. Los femicidios siguen aumentando: durante el 2014 se contabilizaron 22 homicidios de mujeres por razón de género, 28 femicidios durante el 2015 y solo en el primer bimestre del 2016 se registraron 7 muertes de mujeres bajo este rubro.

El femicidio es la manifestación de violencia más extrema contra la mujer constituyendo actualmente un tema de seguridad pública en el país. Como problemática, el femicidio no es un hecho aislado, sino que se da dentro de un ciclo de violencia acompañado de otro tipo de manifestaciones como la violencia psicológica, sexual y patrimonial, que en muchos casos son del conocimiento de la misma comunidad y autoridades, sin que se evidencie un accionar oportuno para evitar el femicidio.

Es urgente la necesidad de evaluar la aplicación de la Ley de Penalización contra las Mujeres a fin de diagnosticar sus nudos con especial énfasis en el delito de femicidio. Es necesario, además, reformar el artículo 21 de la Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres a fin que se amplíe el tipo penal en virtud de lo establecido en la Convención de Belén Do Pará, así como fortalecer los programas de protección de víctimas tanto a nivel administrativo como judicial.

9 A partir de información proporcionada por el Centro Institucional El Buen Pastor para el año dos mil catorce, la población de privadas de libertad sentenciadas giró alrededor de 485 mujeres, de esas solo 80 privadas de libertad trabajaban con la empresa privada AMPO, 96 en servicios generales con incentivo económico y sin incentivo 20, finalmente 251 son autogestionarias, estas últimas no cuentan con ingresos económicos permanentes.

10 Reglas Mínimas para el Tratamiento de Reclusos en su numeral 71. 3) refiere que "*Se proporcionará a los reclusos un trabajo productivo, suficiente para ocuparlos durante la duración normal de una jornada de trabajo.*" Continúa después "*en la medida de lo posible, ese trabajo deberá contribuir por su naturaleza a mantener o aumentar la capacidad del recluso de ganar honradamente su vida después de la liberación.*" Adicionalmente el numeral 5) indica que se debe de dar formación profesional en algún oficio útil a las personas privadas de libertad que estén en condiciones de aprovecharlas.

11 Durante el año 2013 se registraron 37.832 casos nuevos en materia de pensiones alimentarias, en el 2014 fueron 38.202 y en el 2015 fueron 41.777 casos entrados según la Dirección de Planificación del Poder Judicial.

Los programas de comités locales para la atención inmediata y el seguimiento de casos de alto riesgo por violencia contra las mujeres (CLAIS) deben ser ampliados a fin de alcanzar la cobertura nacional deseada a mediano plazo. Asimismo, es necesario fortalecer la red de albergues para mujeres del INAMU como una medida protección y prevención ante el femicidio.

Durante el año 2015, la violencia obstétrica se visibilizó mediante denuncias interpuestas en la Defensoría de los Habitantes así como en las redes sociales y los medios de comunicación. Esta forma de violencia se manifiesta en las sala de maternidad, antes, durante y después del parto y se traduce en acciones como trato deshumanizado, grosero, humillante mediante regaños, burlas insultos, culpabilización así como la no atención oportuna y eficaz de las emergencias obstétricas. Además se dispone del cuerpo de las mujeres al aplicarles medicamentos (oxitocina, analgesia y anestesia, entre otros) sin su consentimiento, procedimientos que no deben ser rutinarios sino excepcionales; práctica de cesáreas existiendo condiciones para el parto vaginal; intervenciones médicas innecesarias tales como la episiotomía comúnmente llamado "piquete"; utilización de técnicas que se encuentran erradicadas como el forzar el nacimiento subiéndose al estómago de la mujer y meter el codo entre las costillas, monitoreos fetales y edemas como prácticas de rutina, etc.

La Defensoría emitió una serie de recomendaciones a las autoridades de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) hospitalarias, entre éstas se señaló la necesidad de analizar las causas que afectan la atención integral a las mujeres embarazadas, antes, durante y después del parto. Dotar de especialistas en ginecología y obstetricia para disminuir los traslados que se realizan de hospitales alejados a hospitales periférico, sensibilizar y capacidad al personal de salud en la aplicación del protocolo denominado "*Guía de atención integral a las mujeres, niños y niñas en el período prenatal parto y postparto*", en salvaguarda de una maternidad sin riesgo con servicios de alta calidad.

El acoso callejero contra las mujeres también fue objeto de interés durante el 2015 ante una concientización generalizada de la opinión pública ante estos actos violentos que se veían como cotidianos, bajo un mandato patriarcal cuya premisa base es la cosificación de la mujer como un objeto y no como una persona sujeta de derechos.

A diferencia del femicidio, actualmente se carece de datos que visibilicen la magnitud de las violencias obstétrica y el acoso callejero, por lo que existe un pendiente país en solventar este vacío estadístico que permita contar con información de calidad para la toma de decisiones y para la elaboración de política pública en ambas materias.

De igual manera, aún se carece de una respuesta integral del Estado costarricense que incida en un cambio cultural en favor de la igualdad de género, de conformidad con las obligaciones establecidas en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belén Do Pará) de la cual Costa Rica es parte.

En los ámbitos laboral y educativo, las mujeres adultas y menores de edad siguen siendo las principales víctimas de violencia sexual. Según los registros de esta Defensoría, en el año 2013 el 96% de las personas que denunciaron hostigamiento sexual en el sector público fueron mujeres y en el 2014 las mujeres representaron el 94% de las denuncias.

En relación con las pensiones alimentarias, dos de los grandes problemas y no los únicos para el cumplimiento de la pensión alimentaria son, en primer lugar la falta de recurso humano capacitado dentro del Ministerio de Seguridad Pública, para ejecutar de una manera eficiente y eficaz las ordenes de apremio giradas por el Poder Judicial; y en segundo lugar el hecho de que el país cuenta únicamente como medio eficaz para el pago de la deuda alimentaria con la figura del apremio corporal¹²

12 De acuerdo a datos brindados por el Ministerio de Seguridad Pública, la mayor cantidad de aprehensiones que se realizan en el país son por incumplimiento de pensiones alimentarias, para un total de 8.559 durante el año 2013, número que representa

La Defensoría ha recomendado al Estado con firmeza en reiteradas ocasiones¹³ el agilizar y modernizar los procesos de pensiones alimentarias. Además, ha demandado iniciativas legislativas que brinden soluciones integrales para dar una respuesta ágil y efectiva a la demanda de los alimentos, iniciativas que deben buscar favorecer el respeto de los derechos humanos de las partes intervinientes en los procesos.

La Defensoría se ha abocado a la tarea sistemática de hacerle ver a las autoridades del sector público sobre sus obligaciones legales y convencionales ante el hostigamiento sexual que sufren hoy en día las mujeres, a fin que se cumpla la Ley 7476 contra el Hostigamiento Sexual en sus instituciones, se realicen valoraciones sensitivas al género y se implementen mecanismos de equilibrio en el ejercicio del poder desigual entre las personas que hostigan sexualmente y las víctimas.

Toda forma de violencia contra las mujeres limita, restringe o menoscaba el ejercicio de sus derechos constituyendo las manifestaciones más exacerbadas de discriminación por sexo por el solo hecho de ser mujer, como lo establece la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW).¹⁴

Un cambio cultural debe pasar por la modificación de patrones socioculturales de conducta de mujeres y hombres, que permee el diseño de programas de educación con enfoque de género y desde los derechos humanos en todos los niveles del sector educativo. Lo anterior con el único fin de eliminar prejuicios, costumbres y prácticas basadas en la idea de la inferioridad o superioridad de uno de los géneros, así como los roles estereotipados asignados a la mujer y al hombre socialmente que justifican la violencia contra la primera.¹⁵

El deber de debida diligencia obliga al Estado costarricense hacer valer el derecho a la igualdad y el principio de no discriminación de todas las mujeres, mediante la promoción de cambios estructurales de la cultura que eliminen las violencias que sufren las mujeres en el país.

Para ello, la elaboración de políticas públicas deben ir acompañada de planes de acción viables, medibles y con contenido presupuestario que efectivamente incida en la sensibilización y educación del sector público y privado sobre el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia (con especial énfasis en los medios de creación de opinión pública), fomente una cultura de denuncia ciudadana que supere la actual indiferencia de *eso no es mi problema* y promueva propuestas de programas de prevención de violencia con hombres bajo un enfoque de género y derechos humanos.

un 67% del total de las aprehensiones.

De ese total, un 72% de las personas realizan el pago antes que se ejecute el mandato judicial resultando solo un 28% de pensiones sin pagar, es decir para el año 2013 producto de una orden de apremio corporal se dejaron de pagar 2396 pensiones alimentarias de las 8559 que fueron giradas.

Otro dato importante a destacar es que para el año 2013 el Ministerio de Justicia reportó que dentro del recinto penitenciario permanecieron un promedio mensual de 260 personas por pensiones alimentarias, y que de todas las personas que ingresaron al centro penitenciario solo el 10% se encontraron privadas de libertad por los 6 meses que impone la medida coercitiva.

Según datos proporcionados por el Ministerio de Seguridad Pública, para el año 2013 el Ministerio de Justicia reportó que dentro del recinto penitenciario permanecieron un promedio mensual de 260 personas por pensiones alimentarias, y que de todas las personas que ingresaron al centro penitenciario solo el 10% se encontraron privadas de libertad por los 6 meses que impone la medida coercitiva.

13 Informe Final con Recomendaciones Solicitud de Intervención N° 76288-2011-SI.

14 Artículo 1 de CEDAW y en Recomendaciones Generales N° 12 y 19 del Comité de la CEDAW.

15 Artículo 8 de la Convención de Belén Do Pará.

Derecho a la salud y al desarrollo integral de las niñas y mujeres adolescentes

Los últimos datos arrojados por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos dan cuenta que en Costa Rica para el año 2015 se realizaron 1609 matrimonios de personas menores de edad, de los cuales únicamente el 19.51% eran hombres y el 91.98% mujeres; de estos matrimonios de mujeres menores de edad el 80.40% fueron contraídos con hombres mayores de edad. Para la Defensoría de los Habitantes resultan alarmantes y preocupantes estos datos, partiendo de los nocivos efectos que genera este tipo de uniones principalmente en las niñas y mujeres adolescentes.

Es una realidad que el matrimonio infantil expone a las niñas y mujeres adolescentes al abandono escolar, al embarazo temprano, a la mortalidad prematura asociada con el embarazo y parto, a la exposición a enfermedades de transmisión sexual, a problemas emocionales, a eventuales situaciones de violencia y abuso, entre otros problemas concernientes a su desarrollo físico, social y emocional, que las condicionan y amenazan con vedar su desarrollo pleno e integral.

Hay razones suficientes para afirmar que ese tipo de uniones vienen a materializarse en una forma de discriminación contra la mujer y de violencia de género, emergiendo de una relación desigual de poder, que no puede juzgarse como libre y plena.

No se debe olvidar que las uniones impropias son relaciones desbalanceadas de poder que refieren a relaciones de dependencia y de poderío sobre las niñas y las adolescentes donde quien domina lo hace a sabiendas de la necesidad de la otra persona. Estas relaciones de poder, de dominación o subordinación se visibilizan como generadoras de violencia tanto en la vida privada como en la vida pública de la mujer, que vienen a limitar su libertad física, psicológica y sexual.

Organismos Internacionales¹⁶ se han pronunciado en repudio de la legalidad de los matrimonios a temprana edad¹⁷ refiriéndose que los Estados no deben permitirlos sin que los contrayentes hayan alcanzado la suficiente madurez y capacidad de obrar. Igualmente, las niñas y las mujeres adolescentes se exponen al daño físico y emocional que causan los partos a corta edad. Por lo tanto, dentro de la obligación de proteger los derechos relativos a la salud de la mujer, los Estados partes¹⁸, sus agentes, y sus funcionarios deben adoptar medidas para garantizar la promulgación y aplicación eficaz de leyes que prohíban el matrimonio infantil.

16 El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité CEDAW). Recomendación General N° 21. (par. 36). Recomendación General N° 24 (par. 15 y 28) y Recomendación General N° 31 (par.20).

El Comité de los Derechos del Niño y la Niña. Observación General N° 4, de abril de 2003, sobre "La Salud y el Desarrollo de los Adolescentes en el Contexto de la Convención sobre los Derechos del Niño", apartado dedicado a la "Creación de un Entorno Sano y Propicio" y Observación General N°18.

Organización de las Naciones Unidas. En el Marco de la celebración del Día Internacional de la Niña, señaló: "un problema urgente de atención lo es el matrimonio precoz, pues es, sin dudarle una violación fundamental de los derechos humanos."

En la Declaración y Programa de Acción de Viena aprobados en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, celebrada en Viena del 14 al 25 de junio de 1993, se instó a los Estados a que derogaran leyes y reglamentos en vigor y a que eliminaran las costumbres y prácticas que fueran discriminatorias y perjudiciales para las niñas. El párrafo 2 del artículo 16 y las disposiciones de la Convención sobre los Derechos del Niño impiden que los Estados Partes permitan o reconozcan el matrimonio entre personas que no hayan alcanzado la mayoría de edad. En el contexto de la Convención sobre los Derechos del Niño, "se entiende por niño todo ser humano menor de 18 años de edad, salvo que en virtud de la ley que le sea aplicable haya alcanzado antes la mayoría de edad". A pesar de esta definición y teniendo presentes las disposiciones de la Declaración de Viena, el Comité considera que la edad mínima para contraer matrimonio debe ser de 18 años tanto para el hombre como para la mujer.

17 Matrimonio infantil o a temprana edad así denominado por la Recomendación general núm. 31 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y la Observación general núm. 18 del Comité de los Derechos del Niño sobre las prácticas nocivas, adoptadas de manera conjunta.

18 Artículos 2, 3, 5 y 7 apartado d) de la Convención para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres -Convención de Belém do Pará. Artículo 24 de la Convención de los Derechos del Niño.

En Costa Rica antes del año 2007 no existía normativa que fijase una edad mínima para contraer matrimonio. Fue hasta el 25 de enero del 2007 que se aprobó la Ley N° 8571 donde se impide el matrimonio de persona menor de 15 años de edad. Actualmente existe en corriente legislativa el proyecto de ley número 19,337 que vendría a reformar el Ordenamiento Jurídico nacional para prohibir el matrimonio de persona menor de 18 años, y aumentar la edad para que personas menores de edad puedan consentir relaciones sexuales, según lo contemplado de forma directa en los artículos 1, 2 y 4 del Proyecto.

A pesar que existen iniciativas para erradicar el matrimonio infantil, estas han sido insuficientes para proteger a las niñas y mujeres adolescentes de este tipo de relaciones abusivas y hacen que el Estado costarricense tenga una gran deuda internacional con base en los compromisos asumidos en materia de derechos humanos de las mujeres.

En conclusión, se hace necesario e impostergable que Costa Rica propicie uniones en las que coexista una relación igualitaria entre mujer y hombre, en las que cada uno ejerza su poder para desarrollar sus capacidades individuales, no para dominar o subordinar al otro. Estas condiciones no pueden darse en el matrimonio infantil ni en las relaciones sexuales entre impares, donde los titulares de esas relaciones no cuentan con condiciones similares para contraer obligaciones y responsabilidades, dejando en clara desventaja la figura de la niña y adolescente mujer frente a la sociedad y el Estado.

La invisibilización del trabajo no remunerado de las mujeres en la economía nacional y las barreras para su inserción en el mercado formal

La valoración de las tareas del cuidado y del trabajo doméstico no remunerados inician con su reconocimiento a nivel de servicios públicos, infraestructuras y políticas de protección. Como parte de las metas estipuladas en el 5° Objetivo de Desarrollo Sostenible, se busca la reivindicación del derecho de igualdad mediante un cambio cultural basado en la responsabilidad compartida a lo interno de la dinámica familiar que redistribuya las cargas domésticas no remuneradas entre mujeres y hombres.

En Costa Rica, una parte importante de la actividad económica que se desarrolla no está contabilizada en las cifras oficiales, como es el caso de las labores domésticas de la casa y cuidado de los niños, niñas, personas adultas mayores y con discapacidad en el contexto familiar, la cuales continúan siendo tareas principalmente a cargo de las mujeres.

Según la Encuesta del Uso del Tiempo en la GAM¹⁹ del 2011, las mujeres trabajan en tareas propias de la casa más del doble de tiempo que los hombres. Mientras las mujeres dedican un tiempo efectivo del 37 horas semanales especializándose en rubros como limpieza de la vivienda, preparación de los alimentos, lavado y cuidado de la ropa, gerencia y administración del hogar y cuidado de personas, los hombres dedican un tiempo efectivo del 15 horas y 37 minutos semanales centrándose sus tareas especialmente en gerencia y administración del hogar y compras del hogar.

Si bien es cierto, la mujer avanza en su participación en el mercado laboral al presentar una tasa de participación del 46% (frente a la masculina del 71%²⁰), la división sexual del trabajo imperante hace que su inserción sea precaria, lo que redunde en un franco detrimento de sus derechos a una autonomía económica y tiempo para esparcimiento.

Recientemente, se aprobó la Ley N° 9325 sobre Contabilización del aporte del trabajo doméstico no remunerado en Costa Rica²¹ en concordancia con la recomendación emitida por el Comité de la CEDAW de adoptar medidas encaminadas a cuantificar el trabajo doméstico no remunerado de la mujer e in-

19 Encuesta del Uso del Tiempo en la Gran Área Metropolitana (EUT-GAM).

20 Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM). 2009.

21 Ley N° 9325 del 19 de octubre del 2015.

cluirlo en el producto interno bruto del país, así como en atención al llamado hecho por esta Defensoría en el Informe Anual de 2015 de acatar tal recomendación a fin de visibilizarlo en un dato que redunde en políticas públicas fiscales, de planificación, presupuestarias, de retiro, entre otras, en favor de las mujeres del país.

Esta Defensoría celebra este paso que conlleva, a su vez, un gran reto en su implementación y ejecución de conformidad con lo establecido en dicha norma y el bloque convencional al que el Estado debe dar cumplimiento.

En relación con la infraestructura y servicios de cuidado, el país ha iniciado un camino tendente a convertir la corresponsabilidad social del cuidado en una realidad, lo que favorece el ingreso y permanencia de las mujeres en la fuerza laboral.

La denominada Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil²² se constituye en la única oferta de servicios estructurada y dirigida de manera prioritaria a los niños y niñas menores de 7 años de edad. Este es también uno de los objetivos de la Política Nacional para la Igualdad y Equidad de Género (PIEG) y en ese sentido, es materia que exige una participación interinstitucional coordinada, eficiente y evaluable.

Por otra parte, a través de la implementación de la Ley N° 8101 o Ley de Paternidad Responsable²³ se han generado importantes cambios culturales relativos al ejercicio de la sexualidad masculina y se avanza hacia un ejercicio de las responsabilidades parentales que propicia tanto el vínculo de los hombres con sus hijos e hijas, como la superación de estereotipos de género que han perpetuado la discriminación contra las mujeres.

La Defensoría estima que la oferta de servicios de cuidado es aún insuficiente para garantizar tanto el cuidado de calidad para los niños y las niñas, como las posibilidades para que las mujeres se integren al trabajo remunerado en igualdad de condiciones que los hombres.

Derecho a la participación política y social de las mujeres

Costa Rica ha aprobado importantes reformas legales en atención a los compromisos internacionales con el fin de incluir la paridad en los cargos de elección pública, lo que incluye las elecciones presidenciales y legislativas, y las elecciones de los gobiernos municipales.

Desde la aprobación de la cuota del 40% en el año 1996, que se aplicó en las elecciones del año 1998, fueron 11 mujeres las que lograron diputaciones lo que correspondió a un 19% y significó un aumento del 2% en relación con el periodo inmediato anterior. Para las elecciones del 2002, la participación de las mujeres alcanzó 21 puestos (35%), en el año 2006, 22 mujeres llegaron a los puestos (38.6%) y el mismo porcentaje se mantuvo en las elecciones de 2010. Las cuotas permitieron el avance, pero no se alcanzó el 40 % como cuota mínima de participación.

Para las elecciones nacionales del año 2014, se aplicó la paridad, a partir de la reforma al Código Electoral en el año 2009, pasando de la cuota a la paridad. A pesar de ello, los resultados no arrojaron resultados paritarios ya que, según los datos del Tribunal Supremo de Elecciones, el porcentaje de diputadas electas fue del 33,3%. Tampoco se obtuvieron resultados paritarios en las elecciones municipales del año 2016 en las cuales, además del instituto de paridad, se utilizó el mecanismo de alternancia. Según el Tribunal Supremo de Elecciones de las 81 alcaldías, solamente 11 fueron alcanzadas por mujeres lo que representa un porcentaje de menos de 14%.

²² Establecida mediante el Decreto Ejecutivo 36020 del 8 de mayo del 2010, que establece la creación de la "Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil", y el Decreto Ejecutivo N° 36919-MP-MBSF y su reforma, Decreto Ejecutivo N° 37206-MP-MBSF.

²³ Ley No. 8101 de 16 de abril del 2001. Publicada en La Gaceta No. 81 de 27 de abril del 2001.

La Defensoría considera que la garantía de acceso y permanencia paritaria de las mujeres en los puestos de toma de decisiones exige no solamente la aplicación de las valiosas reformas legislativas que se han efectuado, sino también un ejercicio político responsable por parte de los partidos políticos a fin de que postulen a las mujeres en puestos con posibilidades reales de elección, garantizando el encabezamiento paritario. Para ello se requieren acciones concretas del Estado y una interpretación integral del ordenamiento nacional e internacional por parte del Tribunal Supremo de Elecciones, a fin de exigir la aplicación eficaz de la paridad en futuras elecciones.

En relación con la participación de las mujeres en otros ámbitos de la vida pública, en el año 2010 se aprobó la Ley N° 8901 relativa a la paridad en las juntas directivas de asociaciones civiles, solidaristas y de desarrollo comunal, y de los sindicatos. No existe aún una reforma que incluya la paridad en los órganos directivos de otro tipo de instancias como los consejos de las universidades estatales, las juntas directivas de los colegios profesionales; o bien para el nombramiento de jueces y juezas, o magistrados y magistradas.

La jurisprudencia constitucional reciente ha determinado la obligatoriedad de la CEDAW, y de la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer. Con base en ello, ha determinado que debe incorporarse la paridad en las juntas directivas cuyo nombramiento depende del Consejo de Gobierno²⁴ o del Concejo Municipal²⁵.

La Defensoría ha realizado múltiples acciones para el avance de los derechos de participación política y social de las mujeres y estima que para el cumplimiento del Objetivo 5.5 ODS y asegurar la presencia de mujeres en todos los ámbitos de toma de decisión, tanto la sociedad civil como el Estado deberán emprender acciones tendientes a la incorporación de las mujeres en los puestos elegibles a nivel político, y a su presencia y permanencia en los cargos directivos y de decisión en todos los ámbitos de la vida pública. En relación con la sociedad civil, el reto es aún mayor tratándose de los partidos políticos en tanto se trata de organizaciones privadas sobre las cuales la Defensoría no puede ejercer funciones de control y fiscalización y en ese sentido, la ciudadanía debe exigir condiciones idóneas para lograr la paridad en la representación política.

Derecho a la salud y derechos sexuales y reproductivos

Los compromisos estatales en materia de salud y derechos sexuales y reproductivos se encuentran interpretados en las observaciones generales elaboradas por los órganos de tratado para los todos los Estados a través de las recomendaciones generales basadas en las convenciones y pactos. También en las recomendaciones emitidas específicamente para Costa Rica, a través de los informes país que se emiten una vez evaluadas las acciones efectuadas por los países para cumplir con los instrumentos.

El Programa de Acción de la Conferencia sobre Población y Desarrollo²⁶ de 1994 (conocido como Cairo) reconoce la necesidad de empoderar a las mujeres sobre su autonomía reproductiva a fin favorecer el ejercicio de sus derechos sexuales y reproductivos a través del acceso a la educación y los servicios de salud.

La Plataforma de Acción de Beijing determina 12 esferas de especial preocupación: la mujer y la pobreza; la mujer y la salud; la violencia contra la mujer; la mujer y los conflictos armados; la mujer y la economía; la participación de la mujer en el poder y la adopción de decisiones; los mecanismos insti-

24 Sala Constitucional Voto N° 14522-2014.

25 Sala Constitucional Voto N° 19373-2014.

26 Aprobado en la Conferencia Internacional sobre Población y el Desarrollo celebrada en El Cairo del 5 al 13 de setiembre de 1994.

tucionales para el adelanto de la mujer; los derechos humanos de la mujer; la mujer y los medios de comunicación; la mujer y el medio ambiente; y la niña.²⁷

En cuanto a la esfera sobre la mujer y la salud, la Plataforma de Acción de Beijing reivindica el derecho de las mujeres al nivel más elevado de salud física y mental, a la vez que se señala que el acceso a los servicios básicos de salud no es equitativo a lo largo de toda la vida de las mujeres. Las mujeres carecen de atención, prevención y tratamiento de enfermedades; y durante los años de fertilidad, no se les brinda asesoramiento y acceso a los servicios de salud sexual y salud reproductiva lo que las pone en riesgo de embarazos en edades prematuras, y de contraer VIH y otras enfermedades de transmisión sexual.

En el año 2013, 38 países miembros y asociados de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de las Naciones Unidas, aprobaron el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo que define 8 temas prioritarios para el seguimiento del Programa de Acción de Cairo. Dentro de estos se incluye acceso universal a los servicios de salud sexual y reproductiva y la igualdad de género. Los países, incluida Costa Rica, se comprometieron a la promoción de políticas públicas que garantizaran el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos a fin de tomar decisiones de manera libre y responsable, sin discriminación ni violencia y con respeto a su orientación sexual. Estos compromisos también implicaban la revisión de normas y prácticas que obstaculicen o restrinjan el acceso a los servicios de salud, incluyendo aborto legal para garantizar la salud de las mujeres, adolescentes y niñas.

En relación con la igualdad de género, existe el compromiso de tomar medidas preventivas para la erradicación de la violencia contra las mujeres, adolescentes y niñas en todos los ámbitos²⁸ y garantizar la corresponsabilidad social del cuidado²⁹.

Desde el año 2007 se encuentra en la corriente legislativa el proyecto de ley *"Adición de un nuevo Capítulo III referente a los Derechos en Salud Sexual y Salud Reproductiva, al Título I del Libro I de la Ley General de Salud, N° 5395 del 30 de octubre de 1973"*, el cual se tramita mediante el expediente legislativo N° 16887, y constituye un avance significativo en el desarrollo del derecho a la salud al incorporar expresamente en la legislación nacional, así como el reconocimiento de los derechos sexuales y reproductivos de todas las personas.

En el año 2011 se publicó la Política Nacional de Sexualidad (2010-2021) cuya implementación favorecería el ejercicio del derecho a vivir una sexualidad segura, placentera y corresponsable, en tanto incluye nueve áreas de intervención enfocadas en materias relativas a la información y promoción de los derechos, la educación para la sexualidad, el abordaje de la violencia sexual, la prestación de los servicios de salud, y la investigación y monitoreo, entre otras. A la fecha, no se ha aprobado el plan de acción de la Política y en ese sentido, no existen obligaciones específicas para las instituciones competentes, cuyo cumplimiento pueda ser evaluado al igual que el resto de compromisos en los planes operativos institucionales.

Actualmente, no se cuenta con una oferta amplia de anticoncepción moderna, incluida la anticoncepción de emergencia, que además responda a las necesidades de las mujeres según su edad.

Tampoco se ha implementado en el país un protocolo relativo a la interrupción terapéutica del embarazo o bien para la práctica del aborto impune que se encuentra despenalizado en el país, ni se han incluido las causales de violación sexual o incesto, y malformaciones fetales incompatibles con la vida extrauterina, a pesar de que el país se encuentra cuestionado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por la denegatoria de aborto terapéutico.

27 Declaración y Plataforma de Acción de Beijing. Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer. Aprobada en la 16ª Sesión Plenaria. Beijing. 15 de setiembre de 1995.

28 Medidas prioritarias E.56, E.57 y E. 58.

29 Medida prioritaria E.53.

Por otra parte, a pesar de que existe una sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos³⁰ y una resolución emitida por ese tribunal en la fase de supervisión de cumplimiento³¹, en Costa Rica, al momento de elaborarse el presente informe, no se practica la fecundación in vitro en los servicios públicos de salud, ni en los privados. Se está a la espera de la aprobación de las normas y regulaciones técnicas necesarias para la emisión de los permisos sanitarios correspondientes, y la habilitación de los centros; así como de la inclusión de la técnica dentro de los servicios de salud que brinda el Estado.

Otra de las dificultades que se presentan para el cumplimiento de este objetivo está constituida por la forma en la que se brindan los servicios de salud reproductiva. La Defensoría ha llamado la atención del Estado en materia de violencia obstétrica –que incluye las manifestaciones de violencia de las que son objeto las mujeres adultas y adolescentes que acceden a la maternidad- en el informe emitido a partir de la investigación efectuada y actualmente brinda seguimiento a las recomendaciones notificadas a las autoridades de la Caja Costarricense del Seguro Social.

La Defensoría sostiene que dar contenido a este objetivo exige que el Estado reconozca el fenómeno de la violencia en todas sus manifestaciones –y expresamente la violencia obstétrica- a fin de que se establezcan mecanismos adecuados para detectar, corregir, sancionar y erradicar sus manifestaciones en todos los hospitales y centros de salud del país; que en todos los servicios de Maternidad y Obstetricia se implemente la Guía de Atención Integral a las Mujeres, Niños y Niñas en el Período Prenatal-Parto y Postparto³²; y que se capacite y sensibilice al personal de salud, entre otras medidas contempladas en las recomendaciones emitidas en el informe de referencia³³.

La Defensoría considera que el país enfrenta una importante deuda en la garantía del ejercicio pleno de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres por lo que, de no tomar acciones efectivas para cumplir con los compromisos de Cairo y Beijing, el Estado costarricense encontrará dificultades para cumplir con este objetivo.

Derecho a la igualdad de género y el empoderamiento de las niñas, adolescentes y adultas

Además de la ratificación e incorporación de los instrumentos internacionales de derechos de las mujeres en el Ordenamiento nacional, desde el año 1990 el país cuenta con una normativa nacional, la Ley N° 7142 o Ley de Promoción de Igualdad Social de la Mujer que reconoció la obligación estatal de garantizar la igualdad entre hombres y mujeres en los ámbitos sociales, económicos y políticos. A partir de la aprobación de esta norma, Costa Rica ha avanzado hacia el desarrollo de leyes específicas para favorecer la igualdad en todos los ámbitos en los que se desarrollan las mujeres. Tal es el caso de la Ley de Paternidad Responsable (8101), la Ley de Pensiones Alimentarias (7654), la Ley de Violencia Doméstica (7586), la Ley contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia (7476), y la Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres (8589), entre otras. También se han efectuado reformas al Código de Trabajo para garantizar los derechos de las trabajadoras durante el embarazo y la lactancia, y reformas al Código Electoral para incorporar la paridad de género en las elecciones nacionales y locales.

30 Sentencia de 28 de noviembre de 2012 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) Caso Artavia Murillo y otros vs. Costa Rica. Diciembre, 2012.

31 Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, 26 de febrero de 2016. Caso Artavia Murillo y otros vs. Costa Rica.

32 Caja Costarricense de Seguro Social. San José, Costa Rica. 2008.

33 Oficio número 5142-2015-DHR-MU de fecha 2 de junio de 2015.

Aunado a lo anterior, Costa Rica cuenta con una Política Nacional para la Igualdad y Equidad de Género (PIEG 2007-2017) cuyos objetivos son:

1. Cuido como responsabilidad social.
2. Trabajo remunerado de calidad y generación de ingresos.
3. Educación y salud de calidad en favor de la igualdad.
4. Protección efectiva de los derechos de las mujeres y frente a todas las formas de violencia.
5. Participación política de las mujeres y logro de una democracia paritaria.
6. Fortalecimiento de la institucionalidad a favor de la igualdad y la equidad de género.

En el plan de acción aprobado para la implementación de la PIEG se contemplan acciones relativas a la incorporación de criterios de igualdad y equidad de género en los mecanismos e instrumentos de planificación y en materia de presupuestos públicos. Además, se establece un sistema de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas a fin de monitorear el cumplimiento de la PIEG.

El país también ha avanzado en la generación de políticas para la igualdad de género en diferentes instancias del poder público y en ese sentido, actualmente se cuenta con estos instrumentos en el Poder Judicial, en la Asamblea Legislativa, en los ministerios, en las universidades estatales, y en algunas instituciones autónomas y municipales.

Otro avance importante es el Plan Nacional de Atención y Prevención de la Violencia contra las Mujeres en las Relaciones de Pareja y Familiares como por Hostigamiento Sexual y Violación (PLANOVI) que integra las responsabilidades y competencias del aparato estatal, y que cuenta con un sistema de evaluación de indicadores.

En otros ámbitos, el país también ha avanzado hacia este objetivo en la Política Nacional de VIH y SIDA y el Plan Estratégico Nacional de VIH y SIDA (2011-2015) que establece dentro de sus principios rectores la equidad e igualdad de género y el respeto a la diversidad y diferencia sexual, étnica, cultural y de discapacidad; y a través de la aprobación de la Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia, la Política Pública de la Persona Joven, Plan Estratégico de Salud de las Personas Adolescentes (2010-2018)³⁴ y la Política Nacional de Sexualidad.

La Defensoría estima que además de elaborar, adoptar e implementar políticas públicas, el Estado Costarricense debe dirigir sus esfuerzos a la revisión de los indicadores de cumplimiento existentes y a la elaboración de aquellos que se requieran para determinar el impacto y el avance en la consecución de la igualdad de género. El seguimiento integrado del cumplimiento de las medidas adoptadas para superar la discriminación y desigualdad de género se constituye en uno de los principales retos para que el país pueda brindar contenido a este objetivo.

34 Plan Estratégico de Salud de las personas adolescentes (2010-2018), página 59.

Recomendaciones al Estado Costarricense:

1. Elaborar e implementar campañas de sensibilización sobre discriminación y derechos humanos de las mujeres, dirigidas a la población general, a las personas funcionarias públicas y a las y los líderes políticos.
2. Establecer la calidad de la atención en salud como centro de las políticas y programas que afectan el acceso a los derechos sexuales y reproductivos
3. Implementar la temática de género en el accionar institucional con énfasis en el sector educativo, con el fin de que las mujeres puedan acceder a todas las carreras profesionales y no solamente aquellas en las que se reproducen los roles de cuidado de personas.
4. Elaborar e implementar una política de empleo con perspectiva de género a fin de incorporar las condiciones particulares de las mujeres.
5. Introducir un enfoque de género en las políticas de empleo público, y construir y aprobar de una legislación especial que permita abordar la violación de los derechos de las mujeres en los casos de violencia y discriminación en el empleo.
6. Elaborar e implementar normas y políticas con perspectiva de género que reconozca los derechos de la población femenina en el ámbito penitenciario.
7. Elaborar e implementar políticas públicas acompañadas de planes de acción viables, medibles y con contenido presupuestario que efectivamente:
 - Incida en la sensibilización y educación tanto en el sector público como privado, incluyendo los medios de creación de opinión pública.
 - Fomente una cultura de denuncia ciudadana de frente a la actual indiferencia de “ese no es mi problema”.
 - Promuevan propuestas de programas de prevención de violencia con hombres bajo un enfoque de género y derechos humanos.
8. Evaluar la aplicación de la Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres a fin de ampliar el concepto de femicidio en los términos de la Convención *Belem Do Pará*.
9. Ampliar los programas de los Comités Locales (CLAIS).
10. Cumplir en todos sus extremos la Guía de Atención Integral a las mujeres, niños y niñas en el período prenatal, parto y postparto.
11. Solventar la ausencia de datos estadísticos sobre la prevalencia de este tipo de violencia.
12. Promover los cambios culturales según lo contemplado en la Convención Belem do Pará.
13. Promover una respuesta ágil y efectiva por parte de las autoridades judiciales y policiales a las demandas alimentarias y a las solicitudes y ejecución de los apremios corporales.
14. Cumplir en forma efectiva y en todos sus alcances la Ley N° 7476 contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia.
15. Aprobar el Proyecto de Ley N° 19.337 “REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 159 Y 161 DE LA LEY N° 4573, CÓDIGO PENAL, REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 14, 16 Y 158 Y DEROGATORIA DE LOS ARTÍCULOS 21, 22, 36, 38 DE LA LEY N° 5476, CÓDIGO DE FAMILIA, REFORMA AL ARTÍCULO 39 DE LA LEY N° 63, CÓDIGO CIVIL, Y REFORMA AL ARTÍCULO 89 DE LA LEY 3504, LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES Y DEL REGISTRO CIVIL, PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA PROTECCIÓN LEGAL DE NIÑAS Y ADOLESCENTES MUJERES, ANTE SITUACIONES DE VIOLENCIA DE GÉNERO ASOCIADAS A RELACIONES ABUSIVAS”.

16. Implementar la Ley N° 9325 sobre contabilización del aporte del trabajo doméstico no remunerado.
17. Aumentar la oferta de servicios de cuidado con participación interinstitucional coordinada, eficiente y evaluable.
18. Interpretar en forma integral el ordenamiento nacional e internacional a fin de exigir la paridad en los puestos de elección popular.
19. Empezar acciones para incorporar a las mujeres en los cargos directivos y puestos de toma de decisión en todos los ámbitos de la vida pública.
20. Aprobar el Proyecto de Ley N° 16.887 "Adición de un nuevo Capítulo III referente a los Derechos en Salud Sexual y Salud Reproductiva, al Título I del Libro I de la Ley General de Salud, N° 5395 del 30 de octubre de 1973".
21. Aprobar e implementar el Plan de Acción de la Política Nacional de Sexualidad.
22. Aprobar e Implementar una Guía o Protocolo para la Interrupción Terapéutica del Embarazo.
23. Ampliar la oferta anticonceptiva con medicamentos modernos y adecuados según la edad reproductiva.
24. Autorizar el funcionamiento de la técnica FIV en los servicios públicos y privados e incorporar la técnica FIV en los servicios de reproducción asistida y atención de la infertilidad que brinda la CCSS.
25. Brindar seguimiento a medidas adoptadas para la implementación de las políticas aprobadas.
26. Revisar indicadores de cumplimiento y elaborar aquellos que se requieran a efectos de medir el impacto y los avances.



6. Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos

Instrumentos nacionales sobre gestión del recurso hídrico

En los últimos trece años el Estado ha elaborado diferentes instrumentos en los cuales se consignan políticas en materia de gestión del recurso hídrico: la Estrategia de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos de 2003; el Plan Nacional de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (PNGIRH) de octubre del 2008 que tuvo como antecedente la Estrategia; la Política Hídrica Nacional (PHN) de noviembre del 2009 que se deriva del Plan y; la Agenda del Agua de Costa Rica (ADA) de agosto del 2013. Esta última es un instrumento de planificación hídrica complementario al PNGIRH y la PHN; necesario para *"posicionar el tema de la gestión integrada del recurso hídrico, como eje central en las políticas públicas de Estado"*; y sobre la cual, al momento de su publicación se indicó que era *"una hoja de ruta con visión futura de Estado, que identifica para los próximos 15 años acciones y procesos que se deben empujar de manera prioritaria por todos los sectores de la sociedad en materia de protección del recurso hídrico..."*¹.

En el documento de PHN donde se plantea, entre otros principios rectores, el derecho humano de acceso agua potable y al saneamiento, el agua como bien de dominio público, el enfoque integral del manejo del agua, el aprovechamiento sostenible del agua y la participación en la gestión. El ADA se sustenta también en esos principios y otros más.

Sin embargo, no se conoce al día de hoy evaluación alguna de los instrumentos por parte de los mismos entes involucrados en su implementación, en cuanto a las acciones previstas ni al alcance de metas. Si bien en la parte introductoria de la ADA se plantea que el año 2015 es un plazo razonable para medir la evolución y realizar las enmiendas de dicha agenda no se tiene noticia de la realización de esta tarea. La Defensoría ha sido informada de que aun cuando entes directamente involucrados trabajan sobre algunas de las acciones de la agenda y de lo cual existe constancia, no se ha revisado ni evaluado ninguno de los instrumentos citados. Se ha planteado además que no es posible atender todas las acciones previstas para cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible con los recursos existentes. La Contraloría General de la República², refiere la situación de los instrumentos señalados antes. Dicho ente contralor ha identificado un débil posicionamiento de los instrumentos de política hídrica vigentes:

1 Agenda del Agua de Costa Rica. Agosto 2013. p.7.

2 Contraloría General de la República, Informe No. No. DFOE-AE-IF-03-2014.

La Dirección de Aguas del MINAE indicó que dichos instrumentos son utilizados únicamente como referentes en las instituciones del sector hídrico, pues no se consideran de carácter vinculante; o se desconoce su existencia... El seguimiento de la implementación de estos instrumentos se dificulta debido a que el MINAE no cuenta con un sistema de control y seguimiento del avance en la implementación, contrario a lo establecido en el artículo 41 del Decreto Ejecutivo nro. 35669. Además se omitió establecer responsables del logro de los objetivos y metas previstos, así como, indicadores de cumplimiento; excepto para el caso de la Agenda del Agua de Costa Rica...Ello limita la capacidad nacional para gestionar el recurso hídrico en el marco de los objetivos y metas orientados a su sostenibilidad; así como el logro de los objetivos sociales y económicos del país...³.

Los instrumentos técnicos indicados preceden el actual Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 Alberto Cañas Escalante (PND) que se ha planteado dentro del compromiso de *"Implementar una Gestión Integral Compatible con el Desarrollo Humano"*, el de garantizar el acceso al agua como un derecho humano y, como una de las acciones para atender el reto de tal compromiso, la de elaborar un Plan Nacional de Recursos Hídricos "moderno y efectivo". Destacamos el enfoque en derechos del Plan, pero en cuanto la elaboración de un Plan Nacional de Recursos Hídricos, la Dirección de Aguas del MINAE⁴ ha indicado que el PNGIRH, al igual que la Agenda son documentos oficializados y vigentes, y además que se desconoce de ente alguno que esté elaborando un nuevo Plan Nacional de Recursos Hídricos.

Preocupa a la Defensoría la posibilidad de elaboración y aprobación de otro Plan de estos, lo cual conlleva grandes esfuerzos, incluidos los de participación, inversión de cantidades considerables de recursos económicos y humanos y el riesgo de que corra la misma suerte que los instrumentos evaluados por la Contraloría, sobre todo si se considera que como se ha manifestado algunos entes involucrados desconocen la inclusión de la acción de elaboración de un nuevo plan en el PND, que no se le ha dado seguimiento al Plan oficializado (el PNGIRH) ni se han evaluado sus resultados.

Proyectos de ley para el reconocimiento expreso del derecho humano al agua potable y su saneamiento y la protección del agua como bien de dominio público

También se han planteado en el PND otras acciones a tono con la generación de condiciones para la realización del derecho al agua, dentro de las que se destaca el impulso de proyectos de ley que pretenden el reconocimiento expreso del derecho humano al agua potable y su saneamiento y la protección del agua como bien de dominio público. Asimismo se incluyen los proyectos que abogan por una gestión integrada del recurso hídrico, mismos que se registran en expedientes legislativos de la siguiente forma: 1.- Reforma constitucional *"Adición de varios párrafos al artículo 50 de la Constitución Política para reconocer y garantizar al derecho humano de acceso al agua"* (Expediente Legislativo N° 18.468), 2.-Ley para la Gestión Integrada del Recurso Hídrico (Expediente Legislativo N° 17.742) y, 3.-Ley de Asociaciones Administradoras de Acueductos (Expediente Legislativo N° 17.914).

Sobre el primero de los proyectos, la Contraloría General de la República en Informe N° DFOE-PGA-42/2007 había recomendado la garantía constitucional del derecho al agua. Los antecedentes legislativos del proyecto datan desde el 2002 y con él se pretende no sólo garantizar el derecho sino también la condición del agua como bien de dominio público; además se adiciona un artículo transitorio que aclara que la aprobación de la reforma no deroga leyes vigentes sobre concesiones de agua. Aun cuando la Sala Constitucional ha reconocido en sus resoluciones el derecho fundamental al acceso al agua se consideró conveniente *"consolidar y reforzar la protección efectiva a nivel constitucional"* de este derecho.

3 Informe de la Auditoría de Carácter Especial acerca de la Suficiencia de los Mecanismos Implementados por el Estado para asegurar la sostenibilidad del Recursos Hídrico. Contraloría General de la República. División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, 2014, P: 4-5.

4 Oficio No. DA-0350-2016 del 28 de marzo del 2016.

Con respecto al proyecto Ley de la Gestión Integrada, los antecedentes legislativos datan desde el 2001. Se han tramitado varios proyectos y, el correspondiente al expediente 12.742 fue presentado por iniciativa popular, como alternativa a un marco legal disperso en lo referente al recurso hídrico y a la poca claridad de las competencias de las instituciones que integran el sector de agua potable. Dentro de la serie de principios del proyecto de Ley se destacan los del derecho al agua y al saneamiento; el agua como bien de dominio público, la gestión integrada del recurso. Contiene además cantidad de disposiciones sobre el marco institucional, instrumentos de gestión del recurso y para garantizar la protección y el aprovechamiento del recurso. Sobre varios de los proyectos de Ley del recurso hídrico, la Defensoría ha emitido criterio, incluido el expediente legislativo No. 17.742; mismo que fue aprobado en primer debate por la Asamblea Legislativa y sometido a consulta ante la Sala Constitucional, la cual resolvió y señaló que los artículos 29 y 30 del proyecto referentes a las áreas de protección del recurso y el Transitorio XI, podrían presentar roces con la Constitución Política. Al día de hoy no se cuenta con los votos requeridos ante la Asamblea Legislativa para su aprobación.

Sobre el proyecto de Ley de Asociaciones Administradoras de Acueductos, la Defensoría manifestó oportunamente preocupación por la existencia de varios textos, por la falta de consensos alrededor del texto sustitutivo, entre otros aspectos. Asimismo, consideró conveniente que se retomaran los textos y fueran llevados nuevamente a discusión de las partes involucradas (asociaciones administradoras de acueductos, organismos no gubernamentales, sociedad civil, AyA) en espacios que aseguran una mayor participación en la toma de decisiones. El proyecto tiene dictamen afirmativo de mayoría del 14 de noviembre del 2013. Los proyectos mencionados no se han convertido en Ley de la República⁵.

Los conflictos por la gestión del agua, el acceso al recurso, las tendencias a la concentración de la población en zonas urbanas y los efectos del cambio climático, hacen impostergable la aprobación de los proyectos de Ley de cita. Es este otro desafío del Estado costarricense, y aunque no es nuevo, las condiciones apremian para que sea asumido. También deviene conveniente y a efecto de evitar nuevas confusiones y debilidades, que sea revisada la consistencia de los proyectos de ley señalados, con reglamentos como el de la "Calidad del Agua Potable"⁶ y el de "Prestación de los Servicios de Acueducto, Alcantarillado Sanitario e Hidrantes AR-PSAYA-2013"⁷ a cuya aprobación se opuso oportunamente la Defensoría, con fundamento en los principios de dominio público del agua, de acceso a agua de calidad y la protección de cuerpos de agua.

Usos ilegales del recurso hídrico

En la ADA, se han consignado causas de un "uso ineficiente, ilegal y poco sostenible del agua"; entre las que se destaca la que tiene que ver con la falta de control de instituciones como el MINAE, el SENARA y el AyA; la falta de control sobre quiénes usan el agua y la sujeción a la legalidad en tal uso; y la causa relativa a la falta de balances hídricos "que permitan establecer la demanda y la oferta real de agua y las proyecciones de consumo a futuro..."⁷. Una causa más tiene que ver con las pocas acciones que se toman para adaptarse a los efectos del cambio climático ante la intensificación de sequías e inundaciones.

La Contraloría General de la República, realizó una evaluación detallada acerca de los mecanismos para asegurar la sostenibilidad de los aprovechamientos. El ente Contralor indicó que la existencia del balance hídrico que data del año 2008, no es exhaustivo, presenta varias limitaciones y requiere ser actualizado⁸.

5 Tal y como ha indicado la Contraloría General de la República en el Informe No DFOE-AE-IF-03-2014, "La inexistencia de un marco legal hídrico integrado, impide contar con regulaciones idóneas acerca de los derechos y responsabilidades de los gestores y usuarios del agua, y una mayor coherencia del contexto para el desarrollo de las actividades hídricas...".

6 Decreto Ejecutivo No. 38924-S.

7 Agenda del Agua de Costa Rica, 2013.

8 Contraloría General de la República, Informe DFOE-AE-IF-03-2014: "para prevenir la sobreexplotación de los aprovechamientos de agua y contar con certeza científica acerca de la disponibilidad de agua superficial y subterránea en el país". Señala también que están pendientes políticas de renovación y ordenamiento de concesiones; que no se han establecido

Asimismo se indicó que se habían monitoreado 10 acuíferos desde el 2008, y que se emitieron informes de balances hídricos de otros lugares. Asimismo, que los casos que habían sido monitoreados se deben a una exigencia de la Sala Constitucional y no a un control de rutina. El Programa Estado de La Nación⁹ también ha planteado que hay rezago en la información y referente a la disponibilidad y el consumo del agua y con frecuencia tiene como referencia lo analizado por la Contraloría sobre este particular, ya mencionado líneas antes.

El Oficio DA-0350-216 de la Dirección de Aguas del MINAE de 28 de marzo del 2016 hace referencia a proyectos dirigidos al uso eficiente del recurso hídrico superficial y subterráneo. Corresponden con el uso superficial el Programa Integral de Abastecimiento de agua para Guanacaste, el cual pretende mejorar las condiciones de acceso al recurso y, la conformación de un grupo de trabajo para establecer un mapa de cuencas. Y, con el uso eficiente del recurso subterráneo, el proyecto de implementación del Sistema de Monitoreo de Agua Subterránea en Tiempo Real en Guanacaste y la realización de tres estudios hidrogeológicos.

El Resumen Ejecutivo del Estudio de Factibilidad del Proyecto Reducción del Agua no Contabilizada y Eficiencia Energética que implementará el AyA en la GAM y en siete de los Sistemas periféricos, indica que hay una serie de factores que generan un alto valor de agua no contabilizada, la cual representa entre el 40-50% del agua producida y, que con el proyecto se pretende reducir las pérdidas en un 17%.

Disponibilidad del recurso hídrico

Con frecuencia se ha indicado que la oferta hídrica del país es alta y por lo tanto no debería enfrentarse la población a faltas de agua; no obstante ello, la Defensoría recibe frecuentes quejas de habitantes que reflejan que se viene descontinuando la prestación de los servicios de agua potable por falta de agua, de la existencia de zonas del país bajo estrés hídrico y de acuíferos con limitaciones para el aprovechamiento. Para esta situación preocupante, se identifican como causas, problemas en la gestión del recurso y de contaminación del mismo, falta de ordenamiento del territorio junto con una tendencia a la concentración poblacional en la zona urbana y, efectos de eventos meteorológicos y del cambio climático. El Programa Estado de la Nación en su Vigésimo Primer Informe, se ha referido en forma puntual a las situaciones de sequía que se han enfrentado en el país y que se han traducido en una disminución inesperada de los caudales y en tener que acudir a racionamientos o desabastecimientos, para una afectación por ello de casi 700.000 personas en Gran Área Metropolitana¹⁰; se destaca también la situación de faltante de agua potable en la zona del Pacífico Norte.

Calidad del agua para consumo humano y sistemas de saneamiento

Con respecto al logro de la meta que se plantea en la Agenda 2030, que tiene que ver con el mejoramiento de la calidad del agua, los datos actualizados de cobertura nacional y calidad indican¹¹ que el 91.2% de la población estimada al 2015 (4.833.752 habitantes) recibió agua de calidad potable y el 8.8 % restante recibió agua no potable lo cual representa en números absolutos 426.681 habitantes. El

ni regulado las zonas de perforación de pozos ni de reserva de acuíferos y, que sólo se han controlado el 2 % de los caudales asignados motivado ello por la interposición de denuncias. Es contundente la conclusión a la que llega la Contraloría ante la situación descrita: *"Las debilidades de los mecanismos citados ponen en riesgo los aprovechamientos del recurso esenciales para abastecer de agua a las poblaciones, y puede implicar el incremento futuro de los costos de explotación de las aguas...así como el deterioro ambiental."*

9 Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Vigésimo Informe. San José C.R: Pen 2014.

10 Núñez, S. 2015. Informe de Gestión 2014 de la Subgerencia de Gestión de Sistemas San José. Citado por el Programa Estado de la Nación. Vigésimo Primer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José CR: PEN 2015.

11 Ver AyA. 2015. Agua para Consumo Humano y Saneamiento y su relación con los indicadores básicos de salud en Costa Rica: Objetivos de Desarrollo del Milenio y la Agenda para el 2030. Instituto Costarricense de Acueductos y alcantarillados. Laboratorio Nacional de Aguas.

abastecimiento se realiza principalmente a través de nacientes (3.833), sucediéndole el abastecimiento por pozos (1.117), aguas superficiales (294) y por un número menor de plantas de tratamiento (68). Se presenta avance en cuanto a la cobertura de agua, la cual pasó de un 50% en el año 1991 a un 91,2% en el 2015. Se ha tenido a la vista la Encuesta de Conglomerados Múltiples 2011 de Costa Rica, la cual es representativa de hogares, mujeres, niños y niñas, y señala que el 99% de los hogares utilizan una fuente mejorada de agua para beber y ella se encuentra en el sitio.

En cuanto a episodios de contaminación del agua para consumo, el Laboratorio Nacional de Aguas ha indicado que los generados por contaminación antropogénica *"se focalizan principalmente en el uso de plaguicidas e hidrocarburos, mientras que - los episodios generados por razones - naturales en arsénico, dureza total y aluminio"*¹².

Sobre la estimación de la cobertura de saneamiento por parte del Laboratorio, se tiene la siguiente información: *El 21,1% de la población (1.020.929 habitantes) utilizan alcantarillado, pero solo el 8% de este tiene tratamiento convencional. El 76,9% deposita sus excretas en tanques sépticos, lo cual equivale a 3.714.532 habitantes. El 1,6% (78.162 habitantes) usaban letrinas o fosas sépticas. Aún persiste un 0,4% (20.129 habitantes) que defecan a cielo abierto.*

Parafraseando lo indicado por el Estado de la Nación en su Vigésimo Primer Informe sobre la cobertura de aguas residuales, se tiene que en el 2014 se reportó un avance en cobertura de alcantarillado sanitario con tratamiento de aguas residuales, la cual pasó de 3,6% a 4,2%. Y, aunque con inversiones como la realizada en la planta de tratamiento de aguas residuales Los Tajos, se espera para el 2020 una cobertura de 20%, el rezago en cobertura de alcantarillado seguirá siendo grande, y por tanto distante de la meta al 2030. Es entonces la inversión en alcantarillado sanitario un gran desafío para el Estado, sobre todo si se considera que dejar de hacerlo tiene implicaciones para el ambiente, las condiciones de vida y el desarrollo del país.

Un análisis más detallado¹³ de los datos anteriores, muestra una situación realmente preocupante, en cuanto a la contribución de las aguas residuales en la contaminación de cuerpos de agua y del ambiente. Se ha planteado que a pesar de la cobertura del tanque séptico, esto no significa que los mismos cuenten con un diseño adecuado, que las aguas residuales realmente se dirijan a ellos y que se controle su operación. En cuanto al servicio de alcantarillado sanitario, el hecho de contar con él, no significa que se estén tratando las aguas pues se ha estimado que es poco el caudal tratado y el que no, es derivado a cuerpos de agua. Además se desconoce el funcionamiento de sistemas de tratamiento en condominios y se conoce que es escaso el funcionamiento adecuado de ellos en urbanizaciones.

Sobre la defecación al aire libre en especial de mujeres, niñas y niños, la encuesta de Conglomerados citada señala que el 95% de los miembros del hogar tienen acceso a servicios mejorados para la higiene personal y por ubicarse sólo el 5% de los miembros en escala de higiene no mejorada, *"la defecación al aire libre es prácticamente nula"*.

En el mayor uso del tanque séptico incide la menor cobertura existente en sistemas de alcantarillado sanitario. Además de que la cobertura en alcantarillado es baja, existen sistemas de tratamiento operados por AyA y la ESPH que no cumplen con el Reglamento de Aguas Residuales. Por otra parte, existen sistemas operados por las municipalidades y ASADAS de los que no se conoce resultados de eficiencia. Todos estos son factores a los que debe sumarse la poca inversión en tratamiento por años. El Estado de la Nación ha indicado que el tratamiento de las aguas residuales es un problema estructural y que *"Los rezagos acumulados hacen que el avance sea modesto. En la GAM, la inédita inversión en infraestructura sanitaria que se está realizando en la actualidad permitirá, en el año 2020, dar tratamiento adecuado*

12 Op.Cit.

13 FOCARD-APS.2013. Foro Centro Americano y República Dominicana de Agua potable y Saneamiento. Gestión de las Excretas y Aguas Residuales. Situación Actual y Perspectivas. Costa Rica.

a los residuos del 20% de la población. Ciertamente es un logro importante, que tomó muchos años alcanzar, pero deja sin resolver el grueso del problema”¹⁴.

Protección de los ecosistemas hídricos

En relación con la protección y el restablecimiento de los ecosistemas relacionados con el agua, incluidos los bosques, las montañas, los humedales, los ríos, los acuíferos y los lagos, la Contraloría General de la República ha señalado que la protección de los ecosistemas acuáticos *“no está integrada de forma suficiente en los instrumentos de política hídrica nacional. Ello, a pesar que el Decreto Ejecutivo No. 32868 establece el deber del Estado de conservar, mantener y recuperar los ecosistemas en zonas de importancia para la sostenibilidad del régimen hídrico dentro de las Áreas Silvestres Protegidas, y fuera de ellas. Para ello, el artículo 14 del decreto ejecutivo previó la inversión del 50% de los recursos recaudados mediante el Canon por Concepto de Aprovechamiento de Aguas, a cargo del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) y del Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO)”*¹⁵.

El Informe de la Contraloría es puntual al señalar las situaciones que limitan la inversión de los recursos provenientes del canon y destinados a la protección de ecosistemas. Es lamentable que un Decreto Ejecutivo como el indicado cuente con problemas de indefinición, no se esté ejecutando como se previó y se pase por alto.

La ADA ha incluido como una meta estratégica prioritaria y que se espera alcanzar al 2030 la de ríos limpios y acuíferos protegidos, la cual es parcialmente coincidente con la meta de la Agenda 2030 que es más amplia y extiende la protección a humedales, lagos, montañas y bosques. La meta del ADA se puede enmendar y ampliar tal y como se ha considerado en dicho instrumento, y deviene de importancia medir la evolución de dicha Agenda.

Participación ciudadana y conflictos socioambientales

Sobre el apoyo y fortalecimiento a la participación de las comunidades locales en el mejoramiento de la gestión del agua y el saneamiento, la Defensoría en el Informe Anual del año 2014-2015 sobre la participación ciudadana en la gestión ambiental, determinó que cuando se inicia un proceso de toma de decisiones respecto de un nuevo proyecto, se debe informar al público interesado de manera eficaz, en el momento oportuno y al comienzo del proceso, pues muchos conflictos se desarrollan cuando ya los proyectos han iniciado.

La Contraloría General de la República se ha referido también a la falta de *“mecanismos que orienten la acción institucional hacia la contribución eficaz de esta participación en la gestión sostenible del recurso hídrico. Esta participación se origina en denuncias de los ciudadanos ante instancias judiciales, cuyo resultado obliga a la resolución participativa de conflictos; y también, cuando la complejidad de los proyectos amerita el trabajo con las comunidades...”*¹⁶.

La Contraloría señala así como esta Defensoría, que no se han formalizado los mecanismos para responder a los lineamientos de participación ciudadana previstos en la PHN y, casos de instituciones que no cuentan con normativa o regulaciones de participación ciudadana.

14 Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Vigésimo Primer Informe. San José C.R: Pen 2015.

15 Informe de la Auditoría de Carácter Especial acerca de la Suficiencia de los Mecanismos Implementados por el Estado para asegurar la sostenibilidad del Recursos Hídrico. Contraloría General de la República. División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, 2014, P: 4-5.

16 Op.cit.

El Estado de la Nación por su parte, realizó un análisis de la conflictividad ambiental y observó que son motivos principales de conflicto la presión y competencia por el uso de los recursos naturales, el malestar por el impacto de las actividades económicas y las debilidades de la gestión pública.

Debe tenerse claro que conforme avanzan las presiones por el acceso a los recursos y en particular del recurso hídrico, sobre el cual se dan claras manifestaciones de amenaza de contaminación y disminución por falta del ordenamiento del territorio, efectos de fenómenos meteorológicos y de cambio climático, y por una gestión pública débil, es factible mayor manifestación de conflictividad social, ante lo cual el Estado debe estar preparado y un mecanismo para ello podrían ser regulaciones de participación ciudadana.

Los desafíos en la gestión del recurso son complejos, y su atención debe tener una respuesta en el plano normativo, como técnico y requerirá de mayor inversión. No asumirlos o posponerlos es contrario a su deber de accionar positivamente en favor de un derecho fundamental cual es el derecho humano al agua y al saneamiento del que derivan otros derechos.

Recomendaciones para el Estado Costarricense:

1. Proceder a la reforma constitucional "Adición de varios párrafos al artículo 50 de la Constitución Política para reconocer y garantizar al derecho humano de acceso al agua" (Expediente Legislativo N° 18.468).
2. Tratándose del proyecto de Ley de Asociaciones Administradoras de Acueductos, expediente legislativo N° 17.914 se considera conveniente que se retomen los diferentes textos existentes y sean llevados nuevamente a discusión de las partes involucradas, en espacios que aseguran una mayor participación en la toma de decisiones.
3. Urge la aprobación de un nuevo marco regulatorio en materia de gestión y protección del recurso hídrico, que facilite la disminución de los conflictos por la gestión del agua, el acceso al recurso, regule las tendencias a la concentración de la población en zonas urbanas y los efectos del cambio climático, entre otros.
4. Se debe revisar y evaluar el PNGIRH y los demás instrumentos vinculados con la política pública de acceso al agua potable, teniendo presente la necesidad de una rendición de cuentas; una visión futura de Estado y no de gobierno y la trascendencia de una gestión integrada del recurso que no sólo quede consignada en el papel sino que sea evaluada en sus implicaciones reales -resultados alcanzados- y de la que se espera sea eficiente y sostenible.
5. Tanto el AyA, el MINAE y el SENARA deben implementar acciones de control oportuno y seguimiento sobre tomas ilegales.
6. Se deben ejercer las acciones necesarias para adaptarse a los efectos del cambio climático ante la intensificación de sequías e inundaciones.
7. Se debe realizar un uso eficiente y sostenible del agua, siendo urgente la formulación de un plan para la realización de los balances hídricos, la definición de políticas de renovación y ordenamiento de concesiones; la regulación de las zonas de perforación de pozos y de reserva de acuíferos y, el control de los caudales concesionados al menos en un porcentaje representativo.
8. Realizar un manejo integral y sustentable en materia de cobertura del saneamiento en el país, siendo el trabajo de la Comisión de Saneamiento (CONABAN) fundamental a partir de la elaboración de una Agenda de Saneamiento y en la redacción de la Política Nacional de Saneamiento, solicitada por la Contraloría General de la República.
9. Debe contarse con una mayor inversión para poder cumplir los retos sobre tratamiento y recolección de excretas y aguas residuales.

10. En relación con el Canon por Concepto de Aprovechamiento de Aguas, a cargo del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) y del Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO), regulado en el Decreto Ejecutivo No. 32868, es necesario revisar las posibilidades reales de aplicación del Decreto y hacer las enmiendas del caso, pues de lo contrario devienen disminuidas las posibilidades de protección de ecosistemas acuáticos.

11. Es necesario que se elabore una Ley de participación ciudadana, que incluya la participación ciudadana en la elaboración de estudios de impacto ambiental y aprobación de viabilidades ambientales, garantizando comunidades debidamente informadas de previo a la ejecución de proyecto alguno.



8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos

Los datos estadísticos¹ en relación al crecimiento económico sostenido, durante la última década, muestran un desempeño positivo de la economía costarricense; no así su inclusividad ni su sostenibilidad en el mediano y largo plazo. El Informe de MIDEPLAN², que fue elaborado con ocasión del Informe País en relación al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de Naciones Unidas, reconoce que la política de comercio exterior adoptada por Costa Rica ha buscado promover y consolidar la inserción internacional del país como medio para dinamizar el crecimiento económico en detrimento del mercado interno, procurando la ampliación y el mejoramiento de las condiciones de acceso de productos de exportación a mercados internacionales y ampliando la oferta de productos a los consumidores costarricenses. En función de tal estrategia se ha promovido el desarrollo económico nacional, intensificando la integración comercial a nivel global³.

Desde las instancias gubernamentales se han fomentado las relaciones bilaterales con otras naciones mediante la adopción de Tratados de Libre Comercio; y, multilaterales, con la Organización Mundial del Comercio, el Mercado Común Centroamericano, etc.; y hoy se vislumbra una posible integración a la OCDE. Como logros puntuales de esta estrategia de crecimiento económico, el Estado ha experimentado⁴ un sensible incremento en las relaciones comerciales de Costa Rica con el mundo; a través de una ampliación en el número de mercados de destino de nuestras exportaciones⁵; y en el número de productos que componen la canasta exportadora⁶. Concomitantemente, también se ha dado un importante aumento en el número de empresas exportadoras⁷; y, las exportaciones per cápita pasaron de \$2.089 a \$2.368, según datos del Ministerio de Comercio Exterior.

1 *Los indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible deberían desglosarse, siempre que fuera pertinente, por ingreso, sexo, edad, raza, etnicidad, estado migratorio, discapacidad y ubicación geográfica, u otras características, de conformidad con los Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales* (resolución 68/261 de la Asamblea General).

2 Costa Rica. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Costa Rica: Objetivos de Desarrollo del Milenio, III informe País 2015 / Ministerio de Planificación; Sistema de las Naciones Unidas -- San José, CR: MIDEPLAN, 2015.

3 Ibidem.

4 Ibidem.

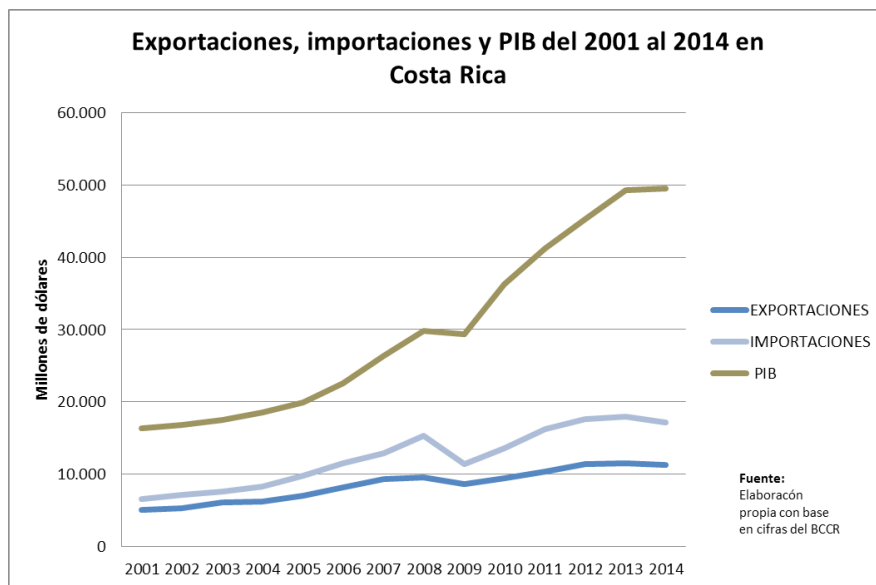
5 La cifra pasó de 146 a 157 naciones, entre el 2010 y el 2014. Ibidem.

6 Los productos que componen la oferta exportable del país pasaron de 4.243 a 4.359, en ese mismo período.

7 Las empresas dedicadas a la exportación crecieron de 2.301 a 2.440. Ibidem.

El siguiente cuadro analiza año, exportaciones (en millones de dólares), importaciones (en millones de dólares), PIB (en millones de dólares) e índice:

Índice apertura económica: 2001 – 2014 (millones)io



Fuente: COMEX, con base en cifras del BCCR y PROCOMER.

Nota: Cifras preliminares sujetas a revisión para 2013 y 2014.

El país tiene el reto de continuar facilitando el acceso de los productos nacionales a mercados internacionales y establecer negocios que generen alto valor agregado en la oferta exportable, diversificación productiva, encadenamientos entre empresas nacionales y locales y el acceso a las tecnologías de avanzada a pequeñas y medianas empresas. Otro reto está dado por el manejo prudente del endeudamiento externo o interno del sector público que es fundamental para procurar que a largo plazo se logre un ambiente macroeconómico estable y que los recursos que se generen no estén comprometidos, en gran medida al pago de deuda, sino que sirvan para garantizar el financiamiento de inversión pública que contribuya al desarrollo nacional⁸. La deuda pública total de Costa Rica respecto del PIB registró una disminución entre el 2000 y 2010 al pasar de 57,4% a 43,1%; no obstante en los últimos años ha aumentado hasta alcanzar 56,7%. El endeudamiento constituye el principal medio para el financiamiento del déficit del sector público y ello implica un riesgo potencial para el crecimiento, la sostenibilidad e inclusividad de la economía costarricense⁹.

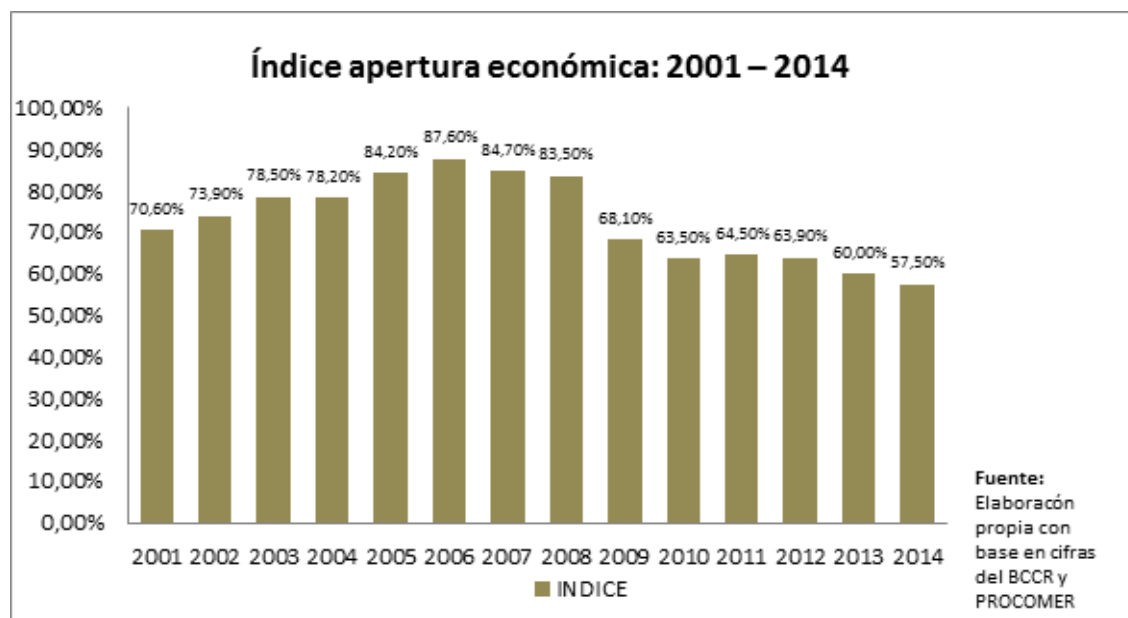
En este escenario se impone correlacionar el crecimiento económico¹⁰ con una mejora en las condiciones laborales y la empleabilidad de la población trabajadora. El Informe Estado de la Nación ha

⁸ "A diferencia de otros países que han incursionado en la elaboración de indicadores compuestos (líderes y coincidentes), en Costa Rica se tiene un vacío de datos relacionados con encuestas de opinión ya sea para el caso de expectativas de los productores o consumidores con periodicidad mensual. Adicionalmente, para las estadísticas del sector externo, al día de hoy no se dispone de un desglose por productos de las exportaciones e importaciones en términos reales, que permita identificar patrones cíclicos asociados a la demanda externa y la dinámica de la industria local en etapas tempranas de la producción. Adicionalmente, no se cuenta con algún indicador que permita incorporar la dinámica del sistema financiero. *El estudio recomienda la construcción y seguimiento del indicador compuesto adelantado*". En: "Diseño de un indicador adelantado para la actividad económica de Costa Rica", Carlos Chaverri Morales y Diana Van Patten Rivera, Banco Central, Serie documentos de investigación DI-02-2014, Departamento de Investigación Económica Abril, 2014.

⁹ Mideplan, Ibid.

¹⁰ "A pesar del sólido crecimiento de las últimas décadas, sobresalen dos desafíos al desarrollo: la declinante situación fiscal y una desigualdad persistente. Estos desafíos afectan los pilares básicos del modelo de desarrollo costarricense: inclusión,

señalado que: “la importancia de la generación de empleos formales, de forma sostenida, constituye un aporte importante a la reducción de la pobreza. En segundo lugar se comprobó que la desigualdad en la distribución del ingreso está en gran medida asociada con lo que sucede con los ingresos laborales, de manera que la reducción de la desigualdad está asociada con cambios en los ingresos laborales de los ocupados, especialmente de los formales respecto a los informales y agropecuarios, de los asalariados públicos y privados respecto a los no asalariados, y de los ocupados calificados respecto a los no calificados. En tercer lugar, se demuestra el crecimiento económico es un factor de gran importancia para lograr reducciones significativas en la reducción de la pobreza, pero también que su impacto aumenta cuando la desigualdad se reduce”. La DHR comparte esta posición.



Fuente: Mideplan¹¹

En este marco general, sobresalen retos de cara a los derechos laborales de las personas trabajadoras, en concreto: al deber de tutela que tiene el Estado costarricense en relación al cumplimiento de la legislación laboral y de los pendientes en materia de restitución de derechos laborales de las personas asalariadas del sector privado en nuestro país. En este contexto, el Plan Nacional de Desarrollo “Alberto Cañas Escalante”¹² plantea, dentro de sus Objetivos para el cuatrienio 2015-2018, establecer que la Administración, a través del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y de la Inspección Nacional del Trabajo, puedan tutelar el cumplimiento de la legislación laboral para la restitución de los derechos laborales de las personas asalariadas del sector privado.

La desmejora en las condiciones laborales de los trabajadores del sector privado, ha sido uno de los temas de análisis del Informe último dado por el Programa Estado de la Nación¹³. También se ha ana-

crecimiento y sostenibilidad”. Ver: www.bancomundial.org/es/country/costarica

11 8/ Estima la población ocupada en hogares pobres por medio de la Línea de Pobreza Nacional, se toma la información de la Encuesta de Hogares que realiza el Instituto Nacional de Estadística y Censos. A partir del 2010 cambia el diseño conceptual y metodológico de la Encuesta de Hogares. 9/ Se consideran específicamente a los trabajadores ocupados por cuenta propia y familiares no remunerados. Estimación a partir de las encuestas de hogares (Instituto Nacional de Estadística y Censos -INEC-). A partir del 2010 cambia el diseño conceptual y metodológico de la Encuesta de Hogares. 10/ Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Encuestas de Hogares. A partir del 2010 cambia el diseño conceptual y metodológico de la Encuesta de Hogares. Del 2010 al 2014 los datos están actualizados con base en la Nuevas Proyecciones y Estimaciones de Población del Censo del 2011.

12 MIDEPLAN. (2014). Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018. Alberto Cañas Escalante. San José: Ministerio de Planificación Política Económica.

13 Vigésimo Primer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Sostenible (Costa Rica). Capítulo 2. Equidad e Integración Social.

lizado el tema relativo al pago del salario mínimo, en nuestro país: *“Uno de cada cuatro trabajadores sufre incumplimiento severo de sus garantías laborales. (...) En relación con el 2013, los resultados de 2014 evidencian desmejoras en el cumplimiento de todos los derechos laborales, sobre todo en el pago del seguro de riesgos de trabajo y las horas extra. De cada diez empleados, dos no reciben aguinaldo, a tres no se les paga el seguro de salud, ni disfrutan de vacaciones y días por enfermedad, cuatro no tienen seguro de riesgos de trabajo y a cinco no les reconocen las horas extras. (...) Las diferencias geográficas son amplias, pero la tendencia general es que los ocupados de las regiones Brunca, Chorotega, Pacífico Central y Huetar Norte son los más vulnerables a estas situaciones. Ninguno de los indicadores considerados supera el 70% de cumplimiento y en todas las garantías se observa un deterioro en el período de estudio. Los trabajadores de la región Brunca son los más desprotegidos, pues alrededor de la mitad no disfruta de estos derechos. (...) Según sea el indicador analizado, los datos revelan que entre 350.000 y 750.000 personas no gozan del reconocimiento, en la práctica, de algún derecho legalmente concedido. Si se examina el cumplimiento desde el año 2010, se aprecia que ninguna garantía mejoró, tanto a nivel nacional como por regiones”*.

En los últimos años se constata un aumento significativo en lo que a vulneración de derechos laborales se refiere, especialmente a los trabajadores que laboran en el sector privado. El Informe citado coincide con la realidad que se percibe desde la Defensoría de los Habitantes, forjada en las denuncias de las y los habitantes afectados, pese a que tales derechos se encuentran resguardados en normas de rango legal y constitucional; en el Código de Trabajo y muy especialmente por el nuevo Código Procesal Laboral que pronto entrará en vigencia. La DHR recibió denuncias de trabajadores y trabajadoras que laboran para el sector privado cuyos alegatos versan sobre la violación a sus derechos laborales por parte de sus patronos. Las quejas se refieren a que estos trabajadores, en algunos casos, no cuentan con Seguro Social ni cobertura de Póliza de Riesgos del trabajo ni INS; denuncian también que laboran horarios excesivos de 12 horas o más, que no se les pagan horas extra, que se les despide sin razón alguna, alegando el patrono el libre despido. Además, trabajadores de fincas piñeras que denunciaron anomalías en el pago de horas extra, fumigación con químicos sin contar con el equipo mínimo de protección, lo cual ha generado serios problemas en la salud de las personas trabajadoras; y que no cuentan algunas empresas privadas con las condiciones mínimas de un comedor, etc. La estadística institucional indica que durante el quinquenio 2010-2015 se han recibido, entre denuncias y consultas, un total de 275 quejas.

Otro reto en materia laboral lo comporta todo lo relacionado con el pago del salario mínimo *minimorum*. El salario mínimo, dogmáticamente, ha sido definido como aquel pago obligatorio que se origina por el trabajo realizado durante una jornada normal por parte de los patronos en función de las categorías de puestos y profesiones existentes. Así el artículo 57 de la Constitución Política establece: *“Todo trabajador tendrá derecho a un salario mínimo, de fijación periódica por jornada normal que le procure bienestar y existencia digna. El salario será siempre igual para trabajo igual en idénticas condiciones de eficiencia. Todo lo relativo a la fijación de salarios mínimos estará a cargo del organismo técnico que la Ley determine.”*

En el mismo sentido, el Código de Trabajo señala, en sus artículos 177¹⁴, 178¹⁵ y 191,¹⁶ la obligaciones inherentes con la promulgación del Decreto de Salarios Mínimos para el Sector Privado que publica el

Páginas 110 y 111.

14 Artículo 177. *“Todo trabajador tiene derecho a devengar un salario mínimo que cubra las necesidades normales de su hogar en el orden material, moral y cultural, el cual se fijará periódicamente, atendiendo a las modalidades de cada trabajo, a las particulares condiciones de cada región y cada actividad intelectual, industrial, comercial, ganadera o agrícola”*. Código de Trabajo.

15 Artículo 178. *“Los salarios mínimos que se fijen conformen a la ley regirán desde la fecha de vigencia del Decreto respectivo para todos los trabajadores, con excepción de los que sirven al Estado, sus Instituciones y Corporaciones municipales y cuya remuneración esté específicamente determinada en el correspondiente presupuesto público. Sin embargo, aquel y éstas harán anualmente al elaborar sus respectivos presupuestos ordinarios, las rectificaciones necesarias al efecto de que ninguno de sus trabajadores devengue salario inferior al mínimo que le corresponda”*.

16 Artículo 191. *La fijación del salario mínimo modifica automáticamente los contratos de trabajo en que se haya estipulado uno inferior y no implica renuncia del trabajador ni abandono del patrono y convenios preexistentes favorables al primero,*

MTSS en el Diario Oficial La Gaceta cada seis meses, estableciendo el aumento salarial para cada una de categorías definidas para los trabajadores no Calificados, Trabajadores Semicalificados, Trabajadores Especializados, Trabajadores No Calificados Genérico, Trabajadores Semicalificados Genérico, Técnico Medio Educación Diversificada, y otras profesiones y oficios en que se desempeñan las personas que laboran en éste Sector, como agentes de ventas, albañiles, asistente de abogacía, asistente de auditoría, cobrador de buses, cocinero, contador privado, encargado de mantenimiento, ebanista, operador, misceláneo, fontanero, entre otros.

Existe una colisión entre lo preceptuado en el artículo 191 del Decreto de Salarios Mínimos y la realidad que viven los trabajadores del sector privado, ya que en la práctica, no siempre y no en todos los casos, la fijación del salario mínimo, incorporada en el Decreto de Salarios Mínimos para el Sector Privado, se traduce en una modificación automática de los contratos de trabajo en que se hayan estipulado con base en un salario inferior al estipulado en dicho Decreto. Aunque el MTSS se reúne y revisa cada seis meses cada uno de esos salarios, lo cierto es que existen muchos patronos que hacen caso omiso al Decreto y violentan el pago del salario mínimo y el reconocimiento de otros derechos laborales. En concordancia con esta tesis, el Informe del Estado de la Nación¹⁷ precisado señaló lo siguiente:

" El salario mínimo establece un "piso" de protección para las y los trabajadores. Es un instrumento de política pública importante, que busca amparar a los ocupados que tienen escasas posibilidades de negociación, ya sea porque hay abundancia relativa de oferta laboral, o porque pertenecen a grupos vulnerables (jóvenes, mujeres, personas con discapacidad, obreros no calificados, etc). En ediciones anteriores de este Informe se ha reportado que en Costa Rica aproximadamente un tercio de las personas ocupadas no recibe el salario mínimo fijado por ley. Asimismo, se ha demostrado el impacto que tendría, en términos de reducción de la pobreza y la desigualdad, si se cumpliera a cabalidad con esa remuneración".

El no pago del salario mínimo *minimorum* se ha agudizado en algunas regiones del país,¹⁸ como la Región Chorotega, Brunca, Huetar Atlántica y Huetar Norte, donde el Informe citado, señala que más del 40% de los trabajadores en estas zonas devengaron un salario por debajo del salario mínimo.

En igual sentido, en la evaluación hecha por el Ministerio de Hacienda¹⁹, sobre el ejercicio económico del presupuesto asignado al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en relación a las visitas inspectivas llevadas a cabo por la Inspección Laboral, bajo la modalidad de inspecciones focalizadas, durante el año 2013, se logró determinar el incumplimiento del pago del salario mínimo legal en algunas Regiones del país.

La Inspección Laboral del Ministerio de Trabajo, según su fuente Registro del SILAC, informó que había realizado las siguientes visitas para atender denuncias de trabajadores que se quejaron de no estar recibiendo el salario mínimo, de haber sufrido la retención arbitraria de salario, el pago de horas extras, así como la entrega de los comprobantes de pago, entre otros.

relativos a la remuneración mayor, a viviendas, tierras de cultivos, herramientas para el trabajo, servicio de médico, suministro de medicinas, hospitalización y otros beneficios semejantes".

17 Capítulo 2. Equidad e Integración. Vigésimo Primer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Página No. 111.

18 Idem.

19 Informe de Evaluación Anual Ejercicio Económico 2013 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Informe hecho por la Dirección General de Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda. Cuadro incluido en la página 4.

**“COSTA RICA. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Total de visitas
Inspectivas de inspección laboral focalizadas en verificar el**

Cumplimiento del pago al salario mínimo. 2013

Región	Inspecciones Iniciales	Inspecciones de Revisión	TOTAL
TOTAL	5.666	3.081	8.747
Huetar Norte	1.795	782	2.577
Central	1.295	627	1.922
Huetar Atlántica	856	529	1.385
Chorotega	800	377	1.177
Brunca	479	382	861

Fuente: MTSS, Registro del SILAC.

Tomando como referencia la estadística reportada por el MTSS en el año 2013, de las quejas recibidas por la Dirección Nacional de Inspección del Trabajo, se atendieron un total de 5.666 denuncias que ameritaron una inspección al Centro de Trabajo para verificar el cumplimiento del pago del salario mínimo a las personas trabajadoras que alegaron estar viendo violentados sus derechos laborales. Como consecuencia de estas visitas se giraron 3081 prevenciones a la parte patronal por parte de los Inspectores de Trabajo.

Existe una disparidad entre el dato oficial de casos atendidos por parte de la Inspección Laboral, con el alto número de infracciones laborales de las que da cuenta el Vigésimo Primer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Sostenible, ya que en dicho texto analítico se indica que los trabajadores afectados son entre 350.000 y 750.000 personas que no gozan del reconocimiento, en la práctica, de algún derecho laboral legalmente concedido. Las estadísticas oficiales muestran que un porcentaje muy pequeño de personas trabajadoras tiene acceso a los servicios de la inspección laboral, mientras la gran mayoría no contó con la protección del MTSS para que se les garantizara su derecho constitucional de contar con un salario mínimo *minimorum*, entre otros derechos susceptibles de ser reclamados.

En otro dato estadístico publicado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social²⁰ sobre las infracciones laborales más frecuentes atendidas por la Inspección Nacional del Trabajo durante el período 2011-2014 indica que en relación con las infracciones del salario mínimo, del total atendido en el año 2011, de 17.549 casos el porcentaje fue de un 34,9%; en el 2012, del total 18.933 un 39,6% refiere a violaciones al salario mínimo; y, en el año 2013, del total atendido, 21.831 casos, un 25,6% lo fue por incumplimiento en el pago del salario mínimo.

Desde la Defensoría recomendamos al Estado costarricense hacer mayores esfuerzos para resolver esta problemática y garantizar el pleno goce de las garantías laborales a toda persona trabajadora que se encuentre en territorio costarricense. Las acciones que emprendan los Departamentos de Inspección Nacional del Trabajo del MTSS, la Inspección de la CCSS y el mismo Instituto Nacional de Seguros para comprobar y verificar el cumplimiento de los derechos laborales, implica la necesidad de establecer una adecuada coordinación entre tales Instituciones; un deber de planificar acciones conjuntas y velar así por una mayor disponibilidad del recurso humano necesario para atender los casos denunciados, como también una organización a lo interno de cada institución, mejorando los sistemas computarizados que

²⁰ Anuario Estadístico MTSS 2014. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Cuadro 4.2. “Porcentaje de infracciones laborales más frecuentes encontradas en las visitas inspectivas iniciales, 2011-2014”. Página 87.

permitan detectar los patronos que violenten los derechos laborales a efectos de reestablecer las garantías laborales infringidas.

De la obligatoriedad de contar con una Inspección Nacional del Trabajo y de la necesidad de fortalecer la misma para una mayor efectividad

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), convocada en la Ciudad de Ginebra el 11 de julio de 1947, acordó la promulgación de un Convenio sobre la Inspección del Trabajo en la Industria y el Comercio. Para ello definió que todo miembro de la Organización cuya afiliación se encuentre vigente, deberá mantener un Sistema de Inspección del Trabajo para que sus inspectores puedan velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y la protección de los trabajadores en el ejercicio de sus profesiones, tales como las disposiciones sobre horas de trabajo, salarios, seguridad, higiene, bienestar, empleo de menores y demás disposiciones afines, en la medida en que los inspectores del trabajo estén encargados de velar por el cumplimiento de dichas disposiciones²¹. El Convenio establece que es necesario que la Inspección del Trabajo²² en cada Estado Miembro de la OIT, se encuentre bajo la vigilancia y control de una autoridad central, siendo que para el caso de nuestro país, es el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social el que tiene la responsabilidad.

El Convenio 129 de la OIT²³, también establece la posibilidad de que un Estado Parte de la Organización Internacional del Trabajo pueda extender el sistema de inspección del trabajo en la agricultura; por ende, las denuncias trabajadores de las fincas piñeras, agrícolas, meloneras y bananeras, llevadas a cabo ante la Inspección Nacional del Trabajo, sí son tramitadas. Esta ordenanza internacional dio protección a los trabajadores asalariados o aprendices, cualquiera que sea la forma de su remuneración, con la finalidad de protegerlos durante la vigencia de su contrato de trabajo. Se estableció, también, la posibilidad de que la Inspección del Trabajo pueda dar cobertura a todo aquel trabajador o trabajadora que se encuentre en una empresa económica colectiva, como lo son las Cooperativas. Sin embargo, a pesar de que Costa Rica ratificó los dos Convenios de la OIT, a la fecha, no se ha hecho extensiva esta cobertura para que las Cooperativas sean sujetos de inspección por parte del MTSS. La labor encomendada a la Inspección Nacional del Trabajo del MTSS se hace vital para garantizar el cumplimiento de los derechos laborales de los trabajadores. Fortalecer esa labor, es una obligación del Estado costarricense para dotarla de mayores condiciones y garantías para que se extienda a nivel nacional y mejore así la cobertura de sus servicios.

Según datos estadísticos, publicados por el MTSS²⁴ durante los años 2011 se realizaron 17,549 visitas, de las cuales 10,521 fueron visitas iniciales; y, 7,028 correspondieron a visitas de reinspección, que de acuerdo con la cobertura de patronos registrados en la Caja Costarricense de Seguro Social, de un total de 74.944, el porcentaje de cobertura fue de un 14% de patronos que fueron fiscalizados. En el año 2012 se hicieron 18.933 visitas inspectivas, con un total de 11,075 visitas iniciales y 7,858 visitas de reinspección, y para esa fecha se encontraban registrados como patrono en la CCSS un número de 76.869 por lo que el porcentaje de patronos fiscalizados llegó a un 14.4%. En el 2013 la Inspección Nacional del Trabajo sus Inspectores realizaron un total de 20,088 de ese número 12,729 fueron visitas iniciales y un total de 7,359 lo fueron en visitas de re inspección, que para ese año se encontraron registrados 79,380 patronos en la CCSS eso dio una cobertura de un 16%. Y finalmente, en el año 2014 las visitas hechas por los Inspectores de Trabajo llegaron a un total de 21,831, de las cuales 13,435 fueron visitas iniciales y de re inspección un total de 8.396 para una cantidad de patronos registrados en ese año de 80,691 patronos, por lo que la tasa de cobertura dio un total de 16.6% de patronos inspeccionados.

21 Convenio 81 OIT. Convenio sobre la Inspección del Trabajo, 1947. Artículos 1, 2 y 3.

22 Idem. Artículo 4.

23 Artículos 3, 4, 5, 1 inciso 2) y 3) y el artículo 6 del Convenio 129 OIT.

24 Anuario Estadístico MTSS 2014. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Cuadro 4. Costa Rica, MTSS: Visitas inspectivas a establecimientos y estimación de su cobertura, 2011-2014, página 84.

Muchas han sido las denuncias recibidas durante los últimos cinco años²⁵ en la Defensoría de los Habitantes de personas trabajadoras del sector privado, trabajadores-guardas de empresas de seguridad privada, trabajadores de fincas piñeras, bananeras, empresa privada como Bancos, y establecimientos comerciales, que han solicitado la intervención institucional, al indicar que han acudido a la Inspección Nacional del Trabajo a las Oficinas Regionales y Cantonales del MTSS, para demandar protección de sus derechos laborales, alegando que sus patronos están violentando leyes laborales y que no han encontrado respuesta a sus denuncias. La Defensoría de los Habitantes recibió denuncias de trabajadores y trabajadoras que laboran para el sector privado, que alegan que sus derechos laborales están siendo violentados por sus patronos y que han acudido al MTSS. Las quejas refieren a que estos trabajadores en algunos casos, no cuentan con seguro social, ni cobertura de Póliza de Riesgos del trabajo del INS, que laboran horarios excesivos 12 horas o más, que no se les pagan las horas extras, que han sido despedidos sin razón alguna, alegando el patrono el libre despido. Además trabajadores de fincas piñeras que denunciaron anomalías en el pago de horas extras, fumigación con productos químicos sin contar con el equipo necesario de protección, razón por la cual, esas aplicaciones están causando serios problemas en la salud de las personas trabajadoras, y que no cuentan en algunas empresas privadas con las condiciones mínimas de un comedor, estas entre otras más faltas se han recibido y también violaciones al derecho al salario mínimo. La estadística institucional indica que durante el quinquenio 2010-2015 se han recibido entre denuncias y consultas un total de 275 quejas.

El Manual de Procedimiento de la Inspección del Trabajo del MTSS, establece que cualquier persona física o jurídica puede denunciar ante el MTSS o solicitar la inspección a los centros de trabajo, donde se presume se están violentando las leyes laborales y de seguridad social. El interesado debe de hacer su denuncia en forma verbal o por escrito, suministrar los datos básicos como su nombre, cédula de identidad, dirección, profesión u oficio, sin embargo, a la denuncia se le dará confidencialidad de acuerdo a las disposiciones contenidas en el artículo 15, inciso c) de los Convenios 81 y 129 de la OIT. El denunciante tiene que hacer un relato claro de los hechos, de las normas laborales que se están violentando, suministrar el nombre del Patrono o Representante Legal de la Empresa.

La Defensoría en algunos casos tramitados ha verificado que los Inspectores del MTSS no realizan la inspección focalizada al centro de trabajo, dentro de los 30 días posteriores a la asignación de la denuncia por parte del Jefe Regional de la Oficina donde se recibió la misma, tal y como lo establece el Manual de Procedimientos de la Inspección Nacional del Trabajo²⁶. Esto suele suceder por la falta de recurso humano, Inspectores de Trabajo y la falta de recursos como vehículos para llevar a cabo las inspecciones y el alto número de quejas que se reciben en estas sedes del Ministerio de Trabajo. Estos impedimentos generan atrasos considerables para inspeccionar los centros de trabajo y para desarrollar todo el procedimiento establecido para el trámite de estas denuncias.

Actualmente, se encuentra en trámite en la Asamblea Legislativa un Proyecto de Ley²⁷ que pretende conceder nuevas atribuciones a los Inspectores de Trabajo del MTSS para que puedan imponer multas

25 Ver Informes DHR, 2006-2016.

26 Manual de Procedimiento de la Inspección del Trabajo, MTSS. Sección 2.2. Visita Inspectora a un centro de trabajo, 2.2.1. Visita Inicial o de detección.

27 Proyecto que pretende reformar los artículos 88,89,90,92,94,95,97 y 139 de la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, y otras Leyes algunos artículos de la Ley Orgánica del Poder Judicial, el Código de Niñez y Adolescencia y el Código de Trabajo sus artículos 268, 271, 272, 312, 315, 564 al 570, 601, 609 al 617 así como la derogatoria del inciso f) del artículo 402 y los artículos 309 al 329 y 571 al 581 del mismo Código de Trabajo, el Expediente Legislativo No. 19.130 tramitado en la Comisión de Asuntos Sociales que pretende transformar la Inspección Nacional del Trabajo y darle a su cuerpo de inspectores mayores herramientas para garantizar el cumplimiento de los derechos laborales de las personas trabajadoras en el territorio costarricense. Se pretende así, ampliar las potestades y facultades de los inspectores de trabajo. Se establece también, la coordinación requerida con la Caja Costarricense de Seguro Social y con el Instituto Nacional de Seguros, para el caso de que los inspectores puedan encontrar violaciones a las leyes de seguridad social o de riesgos del trabajo. Se pretende también con el Proyecto presentado, que se fortalezca el cuerpo de inspectores del INS, dándole iguales facultades a las que ostentan los Inspectores de la Inspección Nacional del Trabajo del MTSS. Ver en tal sentido: Proyecto de Ley No. 19.130, Asamblea Legislativa en trámite en la Comisión de Asuntos Sociales, que pretende reformar la Ley Orgánica del MTSS y otras Leyes, con la finalidad de fortalecer la Inspección Nacional del Trabajo.

a los patronos en la sede administrativa, facultad que también se hace extensiva a los inspectores de trabajo del INS. Otra de las reformas importantes que presenta el Proyecto de Ley refiere a la posibilidad de que las instancias públicas en el ejercicio de sus funciones puedan denunciar ante la Inspección del trabajo, sin que por ello incurran en responsabilidad. La importancia de que el Proyecto introduzca la posibilidad de imponer multas en sede administrativa a los patronos que se determine que han violentado las leyes laborales, después de someterse al debido proceso, establece y garantiza una fuente de financiamiento para la misma Inspección Nacional del Trabajo del MTSS quien recibirá un 50% de los dineros recaudados para su fortalecimiento y también inyectará de recursos al Régimen No Contributivo de la CCSS en un 50% de lo recaudado, lo que permitirá el otorgamiento de más pensiones a personas con menos recursos para su subsistencia.

Es por ello que la Defensoría de los Habitantes, dentro de sus recomendaciones, hace una instancia especial a la Asamblea Legislativa para que se finalice el proceso de discusión y aprobación del Proyecto de Ley No. 19.130, con miras a lograr un fortalecimiento de la Inspección Nacional del Trabajo, y de sus homólogas en el INS y la CCSS para una mayor efectividad en el cumplimiento de los derechos laborales de las personas trabajadoras.

Lactancia Materna

La leche materna es el mejor alimento para los niños y niñas lactantes y niños niñas pequeñas, porque les aporta los nutrientes y defensas necesarias para su crecimiento y desarrollo óptimo y saludable²⁸. La Organización Mundial de la Salud (OMS) recomienda la lactancia materna en forma exclusiva durante los primeros 6 meses de vida y posteriormente se proporcionen a los lactantes alimentos complementarios inocuos y apropiados, junto con la continuación del amamantamiento hasta los dos años de edad²⁹. Para los niños y niñas la lactancia materna proporciona una nutrición y la protección óptima reduciendo la incidencia de enfermedades y muerte. En particular la lactancia materna exclusiva³⁰, protege a los niños y a las niñas contra la diarrea y la neumonía, las dos principales causas de muerte en los niños menores de 5 años, así como de otras infecciones como la otitis media, la meningitis por *Haemophilus influenzae* y las infecciones de las vías urinarias. A largo plazo, la lactancia materna tiene un efecto protector contra el sobrepeso y la obesidad en etapas posteriores de la vida.³¹ Para la madre, el amamantar al hijo puede reducir el riesgo de padecer una hemorragia posparto cuando se inicia la lactación inmediatamente después del parto, también reduce el riesgo de la madre de padecer cáncer de ovarios y mama, así como de diabetes de tipo 2, hipertensión y algunas enfermedades cardiovasculares³².

En Costa Rica la Ley 7430, "Fomento a la Lactancia materna" tiene como objetivo fomentar la nutrición segura y suficiente para los lactantes mediante la educación de la familia y la protección de la lactancia materna. Así también, dentro de este marco normativo se crea la Comisión Nacional de Lactancia Materna, como un órgano adscrito al Ministerio de Salud³³, a efectos de proteger a la madre trabajadora en el marco del fomento y protección de la lactancia materna.

El país tiene una política pública de lactancia materna, aprobada por el Ministerio de Salud y la Comisión Nacional de Lactancia Materna, adoptada en el año 2009 que pretende maximizar la salud integral de las madres, niñas y niños, jóvenes, familias y población en general. Dicha política fue sustentada

28 Naciones Unidas; Asamblea General de Naciones Unidas. (2012). Resolución A/Res/66/288. "El futuro que queremos". New York, USA.

29 Asamblea Mundial de la Salud, Resolución 54.2

30 Lactancia materna exclusiva es aquella en la que se alimenta al niño de solo leche materna sin ningún otro sólido o líquido, salvo algún medicamento.

31 Organización Panamericana de la Salud, Organización Mundial de la Salud. La Iniciativa Hospital Amigo del Niño en América Latina y el Caribe: Estado actual, retos y oportunidades. 2016. pag.8.

32 Ibid.

33 Ver Fines de la Comisión de Lactancia Materna, Artículo 5, Ley N° 7430.

en diferentes directrices internacionales emanadas por la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño³⁴, el Código para la Comercialización de Sucedáneos de la Leche Materna y posteriores Resoluciones de las Asambleas Mundiales de la Salud, las Declaraciones de Innocenti y la Estrategia Mundial sobre la Alimentación del Lactante y el Niño de la Organización Mundial de la Salud y UNICEF en el año 2003.

La Política Pública de Lactancia Materna establece que el amamantamiento es la norma biológica que debe orientar la alimentación del niño y de la niña, y por ende *las instituciones públicas y privadas prestadoras de servicios a la niñez*, deben garantizar las condiciones necesarias para que este grupo poblacional sea alimentado con lactancia materna, de manera exclusiva hasta los seis meses de edad y de forma complementaria hasta los dos años o más, con alimentos saludables, autóctonos y producidos en su comunidad. También se establece que las instituciones públicas y privadas deben velar por el cumplimiento de la normativa vigente relacionada con las buenas prácticas de lactancia materna, en todos los escenarios donde se tenga contacto con los niños, las niñas, sus madres y las familias. Así mismo, todos los servicios de maternidades y de atención a niños y niñas deben cumplir con las iniciativas internacionales creadas para promocionar, proteger y apoyar la lactancia materna. Las instituciones públicas y privadas de todos los sectores deben apoyar, coordinar y realizar actividades alusivas a la celebración de la Semana Mundial de la Lactancia Materna; los jefes o directores generales, mandos altos y medios de las instituciones públicas y privadas de todos los sectores deben velar y asegurar las condiciones para que su recurso humano se capacite y actualice en el tema de la lactancia materna.

Además, la Política establece que los trabajadores del sector público y privado deben tener acceso a la información acerca de sus derechos y deberes, así como de los derechos y deberes de la organización empleadora o patrono, en relación con el apoyo que debe ser ofrecido a las familias, para fomentar la alimentación al seno materno.

Estado actual de la lactancia materna en Costa Rica

Costa Rica es un país en donde en un 95.5% de los niños recién nacidos inician la lactancia materna en el lapso de una hora después de su nacimiento; así mismo cuenta con un 53.1% de indicador en la lactancia materna exclusiva durante los primeros 6 meses³⁵.

Sin embargo, la duración promedio de la lactancia es de 14.7 meses, a pesar de que la recomendación de los expertos va dirigida a que los niños y niñas pequeñas sigan siendo amamantados (as) hasta los dos años o más³⁶. Así mismo, todavía un 47.9% de los niños siguen siendo alimentados con biberón a pesar de las campañas de información sobre los peligros y riesgos de la alimentación con biberón. Actualmente solo 10³⁷ de 24 Hospitales de la Caja Costarricense del Seguro Social³⁸ han sido certificados como "Hospitales Amigos del Niño"³⁹.

34 El Artículo 24 de dicha Convención señala que los Estados reconocen el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y que tomaran las medidas necesarias para "e) Asegurar que todos los sectores de la sociedad y en particular los padres y los niños, conozcan los principios básicos de la salud y la nutrición de los niños, las ventajas de la lactancia materna..."

35 2º Informe Nacional Costa Rica 2011-2012, elaborado por Comisión de Lactancia Materna, Asociación de Fomento de la Lactancia Materna, Coordinación Regional IBFAN LAC y Centro Feminista de Información y Acción CEFEMINA para la Iniciativa Mundial sobre Tendencias de la Lactancia Mundial, página 17.

36 Así se estableció en la Resolución 54.2 Asamblea Mundial de la Salud, pág.23.

37 2º Informe Nacional Costa Rica 2011-2012, elaborado por Comisión de Lactancia Materna, Asociación de Fomento de la Lactancia Materna, Coordinación Regional IBFAN LAC y Centro Feminista de Información y Acción CEFEMINA para la Iniciativa Mundial sobre Tendencias de la Lactancia Mundial.

38 Los Hospitales de Costa Rica designados como Amigos de la Niña, el Niño y la Madre son: Carlos Luis Valverde, San Ramón; San Vicente de Paul, Heredia; San Rafael, Alajuela; San Francisco de Asís, Grecia; William Allen, Turrialba; La Anexión, Nicoya; De las Mujeres Adolfo Carit, San José; Tony Facio Limón; Max Terán, Cartago; Monseñor Sanabria, Puntarenas y Guápiles.

39 Hospital de Guápiles: Amigo del Niño, la Niña y la Madre en la siguiente dirección electrónica: <http://www.ccss.sa.cr/seguro/index.php/11-ccss/310-hospital-de-guapiles-amigo-del-nino-la-nina-y-la-madre>.

Ahora bien con respecto al estado de la protección de la maternidad, debemos indicar que Costa Rica al ratificar el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención sobre la eliminación de todas formas de discriminación y la Convención de los Derechos del Niño, reconoce a la protección de la maternidad como derecho fundamental de las mujeres. La protección de la maternidad⁴⁰ trata de permitir a las mujeres combinar satisfactoriamente sus funciones procreadora y productiva e impedir el trato desigual en el empleo a causa de su rol reproductivo. Aunado a lo anterior, el Código de Trabajo contempla disposiciones protectoras para las mujeres trabajadoras embarazadas o en período de lactancia, al establecer una licencia de maternidad de un mes previo y tres meses posteriores al parto, que será debidamente remunerada, considerándose estos últimos tres meses, como un periodo mínimo de lactancia⁴¹. Igualmente, se establece un Fuero de Protección a la Mujer embarazada o en periodo de lactancia, que consiste en la prohibición de despedir a las mujeres embarazadas o en período de lactancia sin motivo justificado⁴², excepto si la trabajadora ha incurrido en una causal de despido del Artículo 81 del Código de Trabajo, despido que deberá ser autorizado por la Inspección Nacional del Trabajo del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social. Además se establece una licencia de lactancia materna⁴³ a favor de las trabajadoras lactantes que consiste en un intervalo de quince minutos cada tres horas o de media hora dos veces al día durante sus labores o como se acostumbra de una hora al inicio o al final de la jornada con el objeto de amamantar a su hijo o hija.

Sin embargo, a pesar de toda la normativa de protección mencionada, aún en nuestro país las mujeres trabajadoras en estado de embarazo y lactancia siguen siendo discriminadas laboralmente por su condición de maternidad y son objeto de despidos durante su embarazo o luego de regresar de su licencia por maternidad, ello las priva no solo del goce de su derecho al trabajo sino de su derecho al desarrollo pleno de sus capacidades, al acceso a una mejor calidad de vida y a sus derechos reproductivos. Específicamente, con respecto la licencia de lactancia, a muchas mujeres en Costa Rica no se les respeta su hora o licencia de lactancia materna. Aunado al hecho de que no se les permite extraerse la leche en su jornada de trabajo, ni mucho menos se les facilita un espacio en el centro de trabajo donde puedan amamantar a su hija o hijo o extraerse la leche materna de forma higiénica situación que conlleva a que se ven obligadas a extraerse la leche en los servicios sanitarios⁴⁴. También estas mujeres trabajadoras en período de lactancia materna son objeto de persecución y de burlas entre sus mismos compañeros y compañeras de trabajo e incluso de parte de sus mismas jefaturas pues la licencia de lactancia materna es considerada como sinónimo de vagancia para muchos de estas personas.

Por lo anterior, para muchas mujeres en Costa Rica les es difícil reincorporarse a su trabajo y a la vez continuar con la lactancia materna, siendo por lo tanto el trabajo, la razón principal o el obstáculo para que muchos niños o niñas no se les alimente exclusivamente con leche materna durante los primeros seis meses de vida y de manera complementaria hasta los dos años de edad o más y con ello se les priva al disfrute del más alto nivel de salud. Esta Defensoría considera que el Estado, por medio de sus instituciones, Ministerio de Salud, Comisión Nacional de Lactancia Materna y Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, deben realizar esfuerzos tendientes a fomentar y proteger la lactancia en los centros o lugares de trabajo⁴⁵.

Si bien, el Código de Trabajo costarricense establece una licencia por maternidad de dieciséis semanas, plazo mayor al contemplado en el Convenio 183, "Convenio sobre la protección de la maternidad de la

40 Definición consultada en Kit de Recursos sobre la Protección de la Maternidad, del anhelo a la realidad para todos, de la Organización Internacional del Trabajo, 2012, pág. 15.

41 Artículo 95, Código de Trabajo.

42 Artículo 94 Código de Trabajo.

43 Artículo 97 Código de Trabajo.

44 El Artículo 100 del Código de Trabajo costarricense dispone que: "Todo patrono que ocupe en su establecimiento más de treinta mujeres, quedará obligado a acondicionar un local a propósito para que las madres amamenten sin peligro a sus hijos. Este acondicionamiento se hará en forma sencilla, dentro de las posibilidades económicas de dicho patrono, a juicio y con el visto bueno de la Oficina de Seguridad e Higiene del Trabajo".

45 Organización Internacional del Trabajo. Kit de Recursos sobre la Protección de la Maternidad, del anhelo a la realidad para todos, 2012, pág. 41.

Organización Internacional del Trabajo⁴⁶, la Recomendación 191 de la O.I.T. establece que los Estados Miembros deberían procurar extender la duración de la licencia de maternidad mencionada en el artículo 4 del Convenio 183 de la OIT a dieciocho semanas. Igualmente, considera esta Defensoría que es necesario que se proteja la maternidad y la lactancia materna no solo en el sector formal de la economía sino también en el sector informal y en las categorías atípicas de trabajadoras independientes⁴⁷ mediante la creación de políticas especiales de apoyo por parte del Estado que sean obligatorias.

Igualmente, es necesario que se establezcan sanciones de mayor rigurosidad a los patronos que despidan a una mujer en periodo de lactancia dado que el artículo 94 bis del Código de Trabajo dispone que la mujer despedida en período de lactancia tendrá derecho a título de daños y perjuicios solamente a diez días de salario, lo que contribuye a que los patronos continúen realizando este tipo de despidos discriminatorios contra las mujeres, a pesar de su prohibición pues la sanción al incumplimiento es de escasa cuantía.

La Defensoría reconoce que Costa Rica ha venido trabajando en el fomento de la lactancia materna en los últimos años y considera un logro la existencia de una Política Pública de Lactancia Materna en todas las instituciones públicas y privadas; sin embargo reconoce el desafío existente en torno a la necesidad de brindar información, certera y adecuada, a las madres y familias, patronos y trabajadores, a efectos de dar un verdadero seguimiento y monitoreo a la Ley N° 7430, y su reglamento.

Recomendaciones para el Estado Costarricense:

1. Fortalecer a la inspectoría del Ministerio de Trabajo en relación a sus capacidades de inspección y verificación de derechos laborales en sedes de trabajo, especialmente en el ámbito privado y en zonas geográficas alejadas.
2. Iniciar una campaña en relación a los deberes legales y laborales con respecto al pago del salario mínimo legal.
3. Se recomienda la aprobación en sede de la Asamblea Legislativa del Expediente No. 19.130, con miras a lograr un fortalecimiento de la Inspección Nacional del Trabajo, y de sus homólogas en el INS y la CCSS.
4. Apoyar y promocionar la Ley 7430, "Fomento a la lactancia materna", en centros de trabajo.
5. Fortalecer la Estrategia Nacional de Empleo y Producción mediante el trabajo conjunto de los ministerios de Trabajo y Seguridad Social; y de Economía, Industria y Comercio.

46 El Artículo 4 del Convenio 183 de la OIT establece que la licencia de maternidad será de al menos 14 semanas: "1. Toda mujer a la que se aplique el presente Convenio tendrá derecho, mediante presentación de un certificado médico o de cualquier otro certificado apropiado, según lo determinen la legislación y la práctica nacionales, en el que se indique la fecha presunta del parto, a una licencia de maternidad de una duración de al menos catorce semanas".

47 La OIT llama a las "categorías atípicas de trabajo dependiente" a una gama amplia de empleos: como: trabajo a tiempo parcial, ocasionales o temporeros, trabajo compartido, trabajos por tiempo determinado, trabajo interino, trabajo a domicilio y trabajo a distancia; trabajo a destajo: trabajadores del sector informal, en general, así como el trabajo por cuenta propia encubierto. Ver: OIT. Kit de Recursos sobre la Protección de la Maternidad: Del anhelo a la realidad para todos, 2012.



9. Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible, y fomentar la innovación

Las inversiones en infraestructura (transporte, riego, energía y tecnología de la información y las comunicaciones) resultan inexcusablemente vitales para el desarrollo integral de un país en el marco del desarrollo sostenible.

Asimismo, el ritmo de crecimiento y urbanización genera la necesidad de nuevas inversiones en infraestructuras sostenibles a fin de lograr que éstas sean más resistentes al cambio climático e impulsen el crecimiento económico y la estabilidad social.

Al respecto, el Índice Global de Competitividad 2015-2016, desarrollado por el Foro Económico Mundial, define la competitividad como *"el conjunto de instituciones, políticas y factores que determinan el nivel de productividad de un país"*. Se evalúan así 12 pilares a saber: instituciones, infraestructuras, entorno macroeconómico, salud y educación primaria, educación superior y capacitación, eficiencia del mercado de productos, eficiencia del mercado laboral, desarrollo del mercado financiero, preparación tecnológica, tamaño del mercado, sofisticación de las empresas e innovación. Es así como se define la infraestructura como determinante en la competitividad de un país.

En el caso de Costa Rica, el Índice ubicó a Costa Rica en el lugar 52 de 140 países evaluados, desmejorando su posición en un puesto con respecto a la anterior medición. Este dato no diría nada si no compara con países latinoamericanos, tales como Chile que ocupó el puesto 45 y Panamá el 40, lo que ubica a Costa Rica muy por debajo de dichos países.

Al respecto, el estudio efectuado por el BID denominado *"Diagnóstico de Crecimiento para Costa Rica"* en el año 2014, concluyó, entre otras cosas que *"...El análisis muestra a la infraestructura como una de las principales restricciones, pues el deterioro y poca inversión en obras en la última década restan competitividad a Costa Rica, un país caracterizado por su estrategia de apertura comercial y con una posición geográfica estratégica para el comercio exterior"*.

Esta problemática, ampliamente detectada por estudios nacionales e internacionales realizados, es reconocida en el *Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 Alberto Cañas Escalante (PND)*, al establecer que *"(...) el Sector Transporte e Infraestructura es de gran importancia dentro de la economía nacional, debido a que constituye uno de los medios para promover actividades económicas generadoras*

de divisas, como es el caso del turismo y las exportaciones. Asimismo, contribuye al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, por medio de la construcción y conservación de obras de infraestructura en el campo vial, aéreo, portuario, fluvial, ferroviario, transporte público y de seguridad vial, que proporcionan servicios más eficientes y seguros para los usuarios”.

Se establecen así en el PND como problemas a atender en materia de infraestructura los siguientes:

- a. Tendencia creciente en los niveles de congestión vial a nivel nacional
- b. La mortalidad por accidentes de tránsito
- c. Deficiencias de infraestructura y equipamiento en carreteras, puertos, aeropuertos y ferrocarriles que impactan negativamente la competitividad del país.

En el mismo PND se desarrollan para cada uno de estos problemas líneas de acción a implementar:

a.- Tendencia creciente en los niveles de congestión vial a nivel nacional.

Línea de acción:

- Implementar el proyecto de sectorización del transporte masivo de pasajeros, para el ordenamiento vial.
- Programa de obras urbanas dirigidas al mejoramiento del flujo vehicular.

b.- La mortalidad por accidentes de tránsito

- Para disminuir la mortalidad por accidentes de tránsito, se propone el desarrollo de un programa de acciones de seguridad vial, dirigido hacia aquellos sitios identificados como de mayor accidentabilidad.

c.- Deficiencias de infraestructura y equipamiento en carreteras, puertos, aeropuertos y ferrocarriles que impactan negativamente la competitividad del país.

- Para las deficiencias en infraestructura vial se propone Implementar un Programa de acciones para el desarrollo de la red vial nacional para los diferentes corredores (Pacífico, Atlántico, Ramales y Conexiones).
- Para las deficiencias en infraestructura y equipamiento portuario se propone implementar un programa de acciones para el desarrollo de los puertos de la Vertiente Atlántica y Pacífica, en coordinación con todas las instituciones que conforman el sector.
- Para las deficiencias en infraestructura aérea, se propone Implementar un Programa de acciones para el desarrollo de los aeródromos del país.
- Para las deficiencias en infraestructura y equipamiento ferroviario, se propone Implementar un programa de acciones para el desarrollo de la red ferroviaria de carga y pasajeros.
- Para las deficiencias de la infraestructura en la red vial nacional y cantonal, se propone un programa dirigido para la priorización en la atención de canalización de cauces y ríos.

Conviene referir que para una de estas líneas de acción, el PND define una serie de acciones con responsables e indicadores de medición de cumplimiento, habiéndose elegido la posición del país respecto al Índice de Competitividad antes citado.

Por ejemplo, partiendo de la posición en el Índice registrada en el 2014, se propone su mejoría al 2018 en cinco puestos, partiéndose de una mejora gradual cada año. Es así como para el 2018 se aspira a estos resultados:

- En materia de infraestructura en carreteras, se pretende ocupar la posición 114, partiendo de la posición registrada en el año 2014 (119).
- En materia de infraestructura en ferrocarriles, se propone ocupar la posición 86, partiendo de la posición 91.
- En relación con la infraestructura en puertos, se aspira a ocupar la posición 110, partiendo del puesto 115.
- Sobre infraestructura en aeropuertos, la aspiración es que el país ocupe el puesto 56, partiendo del puesto 61.

¿Cómo llegar a lograr estas metas? ¿Cuál es el camino que debe seguir el país? ¿Cuáles son los principales obstáculos existentes?

Conviene iniciar señalando que el Plan Nacional de Transportes de Costa Rica 2011-2035 (PNT), alineado con el PND, apuesta por la planificación del sistema de transportes a corto, mediano y largo plazo. Esto permite que, con base en ese instrumento de política pública, el país se dirija hacia la modernización y adecuación de todas las redes de transporte a las necesidades del país.

Ahora bien, el Plan Nacional de Transportes Costa Rica 2011-2035, planteó una inversión de 3,66% en infraestructura como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) para lograr las principales construcciones de obra pública. Se reporta actualmente una inversión anual de casi un 0,8% de la producción, lo cual podría pensarse es insuficiente para el logro de las metas planteadas. Pese a ello, diversos expertos coinciden en que el problema puede no estar necesariamente en el financiamiento, pudiendo explorarse fuentes diversas, o en la ausencia de un marco legal, sino en el liderazgo al momento de asumir proyectos. El no ejecutar es tan perjudicial para los intereses públicos como el hacerlo de mala forma.

¿Es entonces un obstáculo de gestión ante lo que nos encontramos? Para la Defensoría, diversas experiencias e investigaciones llevadas a cabo a lo largo de los años, demuestran que los obstáculos para el lento avance en materia de infraestructura es producto de una serie de factores, entre los cuales están la injustificada excusa del "interés público" y la deficiente gestión de los proyectos.

En el primer caso, por ejemplo, en materia de concesión de obra pública, la Defensoría ha concluido "que en la historia de la concesión de obra pública en Costa Rica, el interés público ha sido invocado para justificar cualquier proyecto, por irrazonable o inconveniente que fuera"¹, provocando además, que "el Consejo de Concesiones había sido extremadamente creativo para hacer rentables y atractivos proyectos que, definitivamente, no lo eran". Estas aseveraciones se basan principalmente en el análisis de casos tales como la fallida construcción de una cárcel en Pococí, los cambios inexplicables en los esquemas tarifarios de la carretera a Caldera, y en la cuestionada cesión de la concesionaria original de la carretera a San Ramón.

Por otra parte, los estudios realizados por la Defensoría en diversas oportunidades han demostrado "que el común denominador no es la carencia de recursos, sino serios problemas de gestión". Efectivamente, algunas investigaciones realizadas por la Defensoría en temas tan diversos como el seguimiento a las cifras de peaje y mecanismos de verificación de la recaudación de la concesionaria de la Ruta Nacional N° 27, el seguimiento al modelo de evaluación de puentes realizados por el Gobierno de Japón, la evaluación de puentes que está haciendo el Instituto Tecnológico de Costa Rica, el seguimiento a lo que se está haciendo con el contrato de ampliación con China en la Ruta Nacional N° 32; o el proceso relacionado con el proyecto de Refinería de RECOPE con el Gobierno de China; o el seguimiento a la ejecución de préstamos del BID para carreteras, y el funcionamiento del CONAVI, entre otras, evidencian ese común denominador.

1 Defensoría de los Habitantes, 2014. "Informe Anual de Labores 2013-2014".

En relación con la investigación realizada sobre los controles en la recaudación por el concepto de cobro de peajes en la Ruta Nacional N° 27, los cuales son claves para determinar el fin del plazo de la concesión de esta carretera, la Defensoría concluyó que los métodos de conteo y verificación del tránsito existentes en el mercado nacional son incrementales en sus costos e impiden una verificación al 100% de certeza. Asimismo, se demostró que la información desglosada por casetilla mejoró la confiabilidad en los datos obtenidos al reducir el margen de error encontrado². Estos hallazgos permitieron a la Defensoría recomendarle a la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Concesiones (CNC), realizar revisiones y actualizaciones a la metodología de control de ingresos o recaudación por el pago de peajes, y a su vez, llevar a cabo investigaciones permanentes en el mercado mundial, sobre los avances en el desarrollo de nuevas tecnologías, que puedan ser utilizadas en este tipo de controles, que permitan mejorar la precisión del control sobre la recaudación. Si bien es cierto, el CNC acató lo recomendado por la Defensoría, el hecho de que fuera necesario hacer ese tipo de recomendaciones puso en evidencia, una vez más, las debilidades de la gestión del CNC.

En cuanto al tema de los puentes, en el año 2007, la Agencia de Cooperación Japonesa (JICA) elaboró un informe sobre la situación de los puentes en Costa Rica, el cual indicó que: "*Siendo que la mayoría de los 1.330 puentes en la carretera nacional sufren de un severo deterioro causado por los sismos, los ríos e incremento del volumen de tráfico, la deficiencia en el mantenimiento de carreteras ha permitido que esos daños alcancen niveles cada vez más críticos*"³. En este estudio se recomendó la intervención sobre varios puentes prioritarios, y el remozamiento del Sistema de Administración de Estructuras de Puentes (SAEP), pues según la JICA, el SAEP es una herramienta de apoyo que permite generar criterios técnicos al implementar la evaluación, el análisis y mantenimiento de los componentes estructurales de los puentes⁴.

Es importante indicar que ante las recomendaciones dadas por el JICA, el CONAVI suscribió un Contrato Interadministrativo con el Instituto Tecnológico de Costa Rica (ITCR), con el objetivo de inspeccionar los puentes de la red vial nacional para generar la información requerida que se incluirá en el SAEP, que permite la evaluación de dichas estructuras⁵. Este sistema permite registrar las condiciones que presentan las estructuras de puentes de acuerdo a una inspección visual realizada por un profesional calificado, y que sirven para determinar la condición actual del puente y así poder tomar decisiones por ejemplo sobre el mantenimiento del mismo o los trabajos u obras que estos requieren para operar en una condición aceptable; sin embargo, no se cuenta actualmente con información sobre los procesos propiamente relacionados con el mantenimiento de los puentes o de algún programa de mantenimiento de puentes que tenga el CONAVI.

Sobre el tema del SAEP, se le solicitó información actualizada al CONAVI mediante el oficio N° 00866-2016-DHR, el cual fue notificado el día 05 de febrero del 2016; pero a la fecha no hay respuesta sobre el mismo.

Llama la atención de esta Defensoría lo indicado por el Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales de la Universidad de Costa Rica (Lanamme-UCR), en cuanto a que "*se registraron y aprobaron puentes que ya han sido evaluados por el Lanamme-UCR, de los cuales, se han remitido informes a la Administración*"⁶. Esto preocupa a este Órgano Defensor, puesto que además de que podría estarse generando una duplicidad de funciones, es clara la descoordinación que muestra el CONAVI para la evaluación de las estructuras de puentes de la red vial nacional.

2 Dirección de Asuntos Económicos, Defensoría de los Habitantes, 2015. Informe N° 04232-2015-DHR-[AE].

3 Informe de la Agencia de Cooperación Japonesa (JICA) sobre la situación de los puentes en Costa Rica, año 2007.

4 Op.cit. 1

5 Dirección de Asuntos Económicos, Defensoría de los Habitantes, 2013. Informe N° 08505-2013-DHR-[AE].

6 Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (Lanamme-UCR), 2016. Oficio LM-IC-D-0016-16.

En relación con el funcionamiento del CONAVI y el Consejo de Transporte Público (CTP), se *"ha planteado, la necesidad de valorar la conveniencia de que eliminen del ordenamiento jurídico, o al menos, se reformen profundamente ambos órganos"*. Con esta premisa, esta Defensoría ha sido enfática en indicar que *"...el atraso en relación con el mantenimiento y en el desarrollo de la infraestructura ha sido un factor determinante para que en muchos casos se pierdan oportunidades de inversión y de comercio, y con ello, no solo se ha limitado el crecimiento económico del país, sino que se han perdido oportunidades de crear nuevos empleos y mayor bienestar para la población, obstaculizando el desarrollo y la promoción humana. Situación que ha menoscabado el derecho humano a tener una mejor calidad de vida y acceso a una mayor cantidad de bienes y servicios de calidad y a bajo precio"*. Esto se une a lo señalado por un informe del Lanamme-UCR de abril del 2013, mediante el cual se detalló que el deterioro en la red vial nacional es alarmante y tiende a volverse cada vez más crítico, pues *"las carreteras nacionales aquejan problemas de funcionalidad y calidad, la Red Vial Nacional presenta un 75% o más de deterioro en las carreteras pavimentadas. Esta situación, sumada a una red vial de carreteras con 30 años de retraso, vías colapsadas, huecos abundantes en distintas calles, a lo largo y ancho de todo el país, un faltante importante en la demarcación y otros aspectos revela las carencias en el sistema de infraestructura vial en Costa Rica"*⁸.

Por ello, con respecto al CONAVI específicamente, la Defensoría recomendó a las y los señores Diputados de la Asamblea Legislativa y al señor Ministro del MOPT que *"con base en el análisis de desempeño, la eficacia, el costo de mantener toda la estructura organizativa del CONAVI y los resultados efectivos obtenidos en el mantenimiento y crecimiento real de la red vial nacional, tanto en cantidad como en calidad y costo, considerar la posibilidad de cerrar el CONAVI y volver a concentrar las labores en un solo ente con una estructura organizativa eficiente, con la cantidad y calidad del recurso humano necesario para ejecutar la labor de planteamiento y ejecución de obras de mantenimiento y construcción de la red vial nacional, así como controles estrictos y oportunos que evite el desperdicio de recursos evidenciado por la Contraloría en sus intervenciones"*. De igual manera, se le solicitó a las autoridades del CONAVI *"hacer una evaluación exhaustiva de las políticas y estrategias de fiscalización de las obras y servicios contratados, así como tomar las medidas pertinentes para minimizar la contratación de empresas privadas para realizar esas funciones y, en su lugar, realizarlas con personal propio y capacitado al respecto"*⁹.

En relación con el proyecto de ampliación y modernización de la Refinería de RECOPE en Moín, es oportuno recordar que este Proyecto inició con el refrendo condicionado de la Contraloría General de la República al Acuerdo de Empresa Conjunta (EC) y su Adenda No. 1, en septiembre del 2009. Este refrendo permitió la inscripción de la empresa SORESCO Sociedad Anónima (Sociedad Refinadora Sino-Costarricense, S. A.) conforme a la legislación costarricense y cuyo capital social pertenecía en forma paritaria a RECOPE y a la empresa estatal *China CNPCI Ltd.* De esta forma, SORESCO sería un vehículo instrumental para la ejecución del Proyecto.

El mencionado refrendo dado por la Contraloría establecía una serie de condicionantes que debían cumplir las partes que integran SORESCO y la empresa misma como tal, en el desarrollo del proyecto. La falta de cumplimiento de algunas de las condiciones establecidas fue, posteriormente, el factor que ocasionó que se suspendiera por parte del ente Contralor la ejecución del proyecto. Para esto el Acuerdo de Empresa Conjunta estableció que los estudios de factibilidad del proyecto debían ser elaborados por empresas ajenas a las partes que integraban SORESCO, lo anterior debido a la necesidad de contar con estudios independientes y objetivos que permitieran obtener una referencia imparcial del costo de las obras, para luego hacer la comparación del costo ofertado por la empresa constructora. Sin embargo, al contratarse a la empresa HQCEC (*China Huanqiu Contracting & Engineering Corporation*) para la elaboración de los estudios de pre-factibilidad y factibilidad, se incumplió con la condición establecida,

7 Op. Cit. 4.

8 Defensoría de los Habitantes. Informe Anual de Labores 2013-2014, p. 206.

9 Op. Cit 1

debido a que HQCEC pertenece al conglomerado estatal petrolero chino, socio de RECOPE en SORESCO. Esta situación fue reconocida por RECOPE mediante un oficio remitido a la Contraloría, siendo éste uno de los elementos básicos en que se fundamentó el ente Contralor para ordenar a la Junta Directiva de RECOPE abstenerse de utilizar el estudio de factibilidad realizado por HQCEC y cualquier otro estudio que se haya basado en los resultados de éste.

De acuerdo con los hallazgos encontrados, esta Defensoría emitió una serie de recomendaciones a los actores involucrados en el proceso de gestación del proyecto, entre las que se citan: A la Presidencia Ejecutiva de RECOPE, se le solicitó que realizara una investigación administrativa para determinar eventuales responsabilidades administrativas, civiles y penales de las y los funcionarios que tuvieron participación en el Proyecto y que no advirtieron a la Administración Superior sobre la existencia del conflicto de interés ratificado por la Contraloría General de la República; del mismo modo, se le indicó a la Contraloría que determinara si en la contratación de la empresa HQCEC, funcionarios de RECOPE advirtieron sobre el conflicto de intereses ratificados por la Contraloría, al haber contratado a la empresa HQCEC para realizar los estudios de pre-factibilidad y factibilidad del proyecto, siendo esta empresa parte interesada al pertenecer a un socio de RECOPE en SORESCO; además de que se indicara qué decisiones tomó la Administración Superior al respecto; además, de establecer eventuales responsabilidades administrativas, civiles y penales de las y los miembros de la Junta Directiva de RECOPE que tomaron decisiones en relación con el Estudio de Factibilidad realizado por la empresa HQCEC y el conflicto de intereses ratificado por la Contraloría; en el mismo sentido, se debía determinar si la gestión y uso de los recursos públicos realizada por SORESCO se realizó de acuerdo con los principios de contratación administrativa y de la sana administración, según la normativa existente en materia de fiscalización de fondos públicos; y también, el conocer cuáles de los gastos en que incurrió RECOPE y SORESCO, eran recuperables o aprovechables para un nuevo Proyecto de ampliación y modernización de la refinería, y determinar el efecto que dichos gastos incurridos, han tenido sobre los precios de los combustibles¹⁰.

Por otro lado, en este momento, la Defensoría está dando seguimiento a los avances en la ejecución de los recursos provenientes del *"Préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para financiar el Primer Programa de Infraestructura Vial"*. A la luz del primer informe semestral remitido por el MOPT en cumplimiento de la Ley N° 8845, este Órgano Defensor inició de oficio una investigación que permita determinar los motivos que han generado los atrasos en las obras incluidas en este programa, y las implicaciones que estas situaciones puedan tener para el país¹¹.

A la luz de lo reportado por el MOPT en ese primer informe, la Defensoría consideró necesario plantear varios cuestionamientos que podrían revelar deficiencias en la gestión de este préstamo: los criterios bajo los cuales se desarrollaron los tres componentes del proyecto de la Ruta Nacional N° 1 entre Cañas y Liberia (la ampliación, los puentes y los pasos a desnivel) por separado, y los efectos sobre los costos y los plazos que hubiera tenido este proyecto si se hubieran adjudicado todos los componentes juntos; los alcances y efectos de la evaluación previa para la consideración de las expropiaciones requeridas para completar los proyectos del Intercambio de Paso Ancho, el tramo Jardines del Recuerdo-Pozuelo, el puente sobre el Río Virilla y la carretera La Abundancia-Florencia y la Radial a Ciudad Quesada; además, de estimar los efectos generados al proyecto del tramo Jardines del Recuerdo-Pozuelo y el puente sobre el Río Virilla, relacionados con el tema de la reubicación de los servicios públicos. Todo lo anterior, considerando el riesgo para el país de que los recursos del préstamo resulten insuficientes para completar las obras del programa por causa de los atrasos generados en las obras desarrolladas.

De momento, se ha podido observar que, para el caso de la ejecución por partes del proyecto de la Ruta Nacional N° 1 entre Cañas y Liberia, *"no existen en el expediente estudios que respalden la decisión de licitar y adjudicar por separado la ampliación, los puentes y los pasos a desnivel"* razón por la cual *"esa*

10 El seguimiento a estas recomendaciones se suspendió debido la interposición de un juicio Contencioso Administrativo y posteriormente, por la incertidumbre existente hasta hace pocos días sobre el futuro de este proyecto.

11 Dirección de Asuntos Económicos, Defensoría de los Habitantes, 2016. Oficio N° 02223-2016-DHR-[AE].

decisión no fue en su momento debidamente documentada”¹². Al respecto, esta Defensoría supone que esta situación se produjo por la urgencia de iniciar la ejecución de los proyectos para hacer efectivos los desembolsos del préstamo y poder reducir las comisiones por no desembolso del mismo. Ante esto, el Coordinador Administrativo de la Unidad Ejecutora del PIV-I reconoció que “es importante indicar que no se presentó una adecuada planificación previo a la aprobación del Contrato de Préstamo por parte de la Asamblea Legislativa, lo cual repercutió en el hecho de tener un préstamo aprobado sin los diseños listos para ejecutar de los proyectos incluidos en el programa de ese préstamo, sin las expropiaciones para esos proyectos listas y sin una Unidad Ejecutora responsable de ese Programa fuerte, debidamente conformada y con suficiente recurso humano en calidad y cantidad”¹³. Estas manifestaciones refuerzan la posición planteada por esta Defensoría, en cuanto a que el desarrollo adecuado y oportuno de infraestructura y obra pública, presentan “serios problemas de gestión”, situación que ha sido demostrada en diversos análisis por parte de este Órgano Defensor.

Infraestructura vial cantonal: una esperanza de mejora

Por otra parte, sobre infraestructura vial cantonal, es reiterada la queja de las y los habitantes por el mal estado de la misma, o bien por su inexistencia. Lo anterior motivó a que se generara una reforma normativa, siendo que el 15 de octubre del 2015, fue publicado en la Gaceta 226, la Ley No. 9329: *Primera Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal*¹⁴, el cual comenzó a regir a partir del 1° de enero del 2016.

Dicha ley tiene como finalidad transferir a los Gobiernos Locales la atención plena y exclusiva de la red vial cantonal regulada en la Ley No. 5060, Ley General de Caminos Públicos, de 22 de agosto de 1972, en cumplimiento del mandato establecido en el artículo 170 de la constitución Política y las disposiciones contenidas en la Ley No. 8801, Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades, de 28 de abril de 2010.

Conforme a lo anterior, se establece que la red vial debe entenderse de manera integral incorporando aceras, ciclovías, pasos, rutas peatonales, señalización, demarcación, áreas verdes y de ornato que se encuentran en el derecho de vía. Bajo este principio, la tarea es desarrollar de manera integral la red vial cantonal, en virtud de la transferencia de competencias y recursos a favor de los Gobiernos locales. Asimismo, es criterio de la Defensoría que estas obra deben realizarse teniéndose en cuenta un enfoque de derechos humanos donde se asegure la participación de todos los sectores sociales involucrados, la no discriminación, la accesibilidad y se haga efectiva la rendición de cuentas.

La transferencia de recursos se hará de forma gradual en los próximos tres años de la siguiente manera: ¢21 mil millones en el año 2016; ¢42 mil millones en el año 2017 y ¢63 mil millones en el año 2018.

Lo anterior es respaldado por el artículo 12 de la misma ley, que viene a tutelar el destino de los recursos provenientes de la recaudación del impuesto único sobre los combustibles, Ley 8114. Del total de impuestos a los hidrocarburos, un 22,25% corresponde a las Municipalidades para la atención de la red vial cantonal, monto que se destinará exclusivamente a la conservación, el mantenimiento rutinario, el mantenimiento periódico, el mejoramiento y la rehabilitación. Una vez cumplidos estos objetivos, los sobrantes se utilizarán para construir obras viales nuevas de la red vial cantonal. El 50%, según la extensión de la red vial de cada Cantón. El 35%, según el índice de Desarrollo Social Cantonal (IDS). El 15% restante será distribuido en partes iguales a cada una de las municipalidades.

12 Despacho del Ministro, Ministerio de Obras Públicas y Transportes, 2016. Oficio DM-2016-1736.

13 Op. Cit. 12.

14 Publicado el 11 de noviembre del 2015 en el Periódico La Gaceta 226.

Existe en la actualidad una Comisión Interinstitucional conformada por funcionarios del MIDEPLAN, IFAM, MOPT y Ministerio de Hacienda, la cual será la encargada de revisar el Borrador del Reglamento que regulará la Ley 9329. Asimismo, existe algún grado de incertidumbre en cuanto a la determinación por parte del Ministerio de Hacienda del monto que le corresponderá a cada Municipalidad, con el fin de que se integre al Presupuesto para el 2017, lo anterior pese a que la vigencia de la ley es a partir del 2016.

Esta inyección de recursos permitirá un importante avance en torno al mejoramiento de la red vial cantonal, para lo cual conviene que se agilicen los procesos de elaboración del reglamento e instrumentos técnicos necesarios.

Las telecomunicaciones: un sector que se mueve a un ritmo acelerado

Según el último Informe de Estadísticas del Sector de Telecomunicaciones del año 2014, emitido por la Superintendencia de Telecomunicaciones en el 2015, reporta que el ingreso generado por el sector de telecomunicaciones en el año 2014, alcanzó la suma de ₡722 089 millones, "... cifra superior en un 34% a la registrada en el año 2013 (₡540 150 millones) y en un 83% a la alcanzada en el 2011 (₡395 384 millones)". Lo anterior pone en evidencia la línea creciente que ha tenido el sector especialmente a partir del momento de la apertura efectiva de la telefonía celular en el año 2011.

En cuanto a la composición del ingreso total, para el 2014, la telefonía móvil se reporta como la principal fuente generadora de ingresos para el sector, incrementando su participación relativa en dos puntos porcentuales con respecto a otros servicios.

Para el 2014, se reporta una suscripción total de telefonía fija de 881 217; la de telefonía móvil es de 7 101 892, donde el 80% son suscripciones prepago, con una penetración total de un 149% de la población. Asimismo, se reportan 4 806 617 suscripciones totales de acceso a internet, de las cuales el 90% es a través de Internet móvil.

Ahora bien, de cara a estos números tan positivos, conviene revisar cuál es la brecha digital que maneja el país, entendida como la diferencia existente entre las personas que tienen acceso a las tecnologías de la información y la comunicación (TICs) y las que no lo tienen, o tienen acceso y no saben utilizarlas, o las utilizan pero con distintos niveles de calidad.

Al respecto, el Índice de Brecha Digital, instrumento que mide dicha brecha analiza cuatro ejes principales: acceso, uso, calidad, educación, estableciendo cifras que oscilan entre valores de cero y diez, siendo 10 el más elevado.

En relación con dicho Índice, para el año 2014, el país registra 2,63 puntos, disminuyendo 10% a la medición del 2013 (2,92 puntos). Esta calificación resulta a todas luces esperanzadora para el país en torno a los pasos que deben darse de cara a la disminución mayor, impulsa a considerar con mayor precisión en dónde está focalizada la brecha digital y cómo atenderla.

De cara a lo anterior, el país emitió el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones 2015-2021, teniendo como Visión para el año 2021: "*Transformar a Costa Rica en una sociedad conectada, a partir de un enfoque inclusivo del acceso, uso y apropiación de las tecnologías de la información y las comunicaciones; de forma segura, responsable y productiva*".

Se establecen así tres grandes aspiraciones:

" 1.- Concretizar proyectos de acceso universal, servicio universal y solidaridad de las Telecomunicaciones/TIC.

2.- Crear un entorno habilitador que permita la innovación de la radiodifusión sonora y televisiva hacia su digitalización.

3.- Construir participativamente las bases del Modelo de Ciudades Digitales a través de un gobierno electrónico cercano”.

Cada una de estas aspiraciones conlleva una serie de acciones para su efectiva ejecución. Asimismo, como parte de los instrumentos de política pública, en el pilar 1 de Inclusión Digital se estableció la *Estrategia Nacional de Acceso y Servicio Universal Solidario crdigit@l*, misma considerada como *“un mecanismo adicional para reducir pobreza, generar empleo e inclusión social, que permite un país más conectado e inclusivo y como resultado del más ambicioso proceso de extensión de las telecomunicaciones que ha tenido el país”.*

CR Digital se compone de cinco programas principales: Comunidades conectadas, Hogares conectados, Centros públicos equipados, Espacios públicos conectados o Internet comunitario, y Red de banda ancha solidaria.

Asimismo, recientemente se publicó el Plan de Acción de Infraestructura en Telecomunicaciones, un instrumento de política pública que permitirá agilizar el despliegue de infraestructura robusto y solidario.

De esta forma, se puede concluir que existen los instrumentos de política pública que permiten al Estado costarricense avanzar en materia de infraestructura, debiendo dársele seguimiento puntual a las metas y acciones programadas, teniendo en consideración que tal y como lo señaló la Defensoría en diversos informes, no es suficiente la existencia de políticas públicas, siendo necesario su implementación efectiva, de forma inclusiva.

Recomendaciones para el Estado Costarricense:

1. En relación con la situación y el desarrollo de la infraestructura nacional:
 - Es necesario observar muy de cerca el proceso de mejoramiento de los métodos de control que se implementen para la recaudación por el concepto de cobro de peajes en la Ruta Nacional N° 27, con el objetivo de predecir el posible final del plazo de la concesión de esta carretera, momento en el cual esta vía pasará a manos del Estado costarricense¹⁵.
 - Debe determinarse el nivel de coordinación que presenta el CONAVI para la evaluación de las estructuras de puentes de la red vial nacional, situación que podría generar un conflicto relacionado con la duplicidad de funciones y uso de recursos asociados al proceso de evaluación de estas estructuras por parte del ITCR (Contrato Interadministrativo con el CONAVI) y el Lanamme-UCR¹⁶.
 - Siguen vigentes las recomendaciones en su momento emitidas en relación con el funcionamiento y posible cierre del CONAVI, y el mejoramiento de los procesos de fiscalización de obras; lo cual debe ser tomado en cuenta en el nuevo escenario planteado por el Poder Ejecutivo, en relación con la presentación del proyecto de ley para crear el Instituto Nacional de Infraestructura Vial (INIV).
 - Es necesario dar seguimiento a los procesos asociados con la ejecución de los recursos, el avance de obras, y la adecuada aplicación técnica, de los fondos provenientes del Primer Programa de Infraestructura Vial (PIV-I), de modo que estos permitan el desarrollo de obras viales de infraestructura pública, de acuerdo a lo establecido mediante la Ley N° 8845¹⁷.

15 Esta intervención se encuentra en este momento en fase de Seguimiento en la Dirección de Asuntos Económicos.

16 Esta intervención se iniciará en el segundo semestre 2016.

17 Esta intervención se encuentra en Trámite en la Dirección de Asuntos Económicos.

2. Es necesario hacer efectiva la transferencia de competencias establecida mediante la Ley No. 9329: *Primera Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal*, tomando las acciones técnicas, reglamentarias y presupuestarias necesarias para lograr la efectiva transferencia de recursos a las Municipalidades en tiempo y forma.
3. Debe darse seguimiento al Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones y la Estrategia CR digital, de forma tal que se logre hacer una evaluación periódica de su avance anualmente¹⁸.

18 Esta conclusión es consistente con lo planteado en relación con ODS1 Pobreza.



10. Reducir la desigualdad en los países y entre ellos

La desigualdad tiene rostro indígena, migrante, afrodescendiente, y si nos acercamos la vemos sobre todo en las mujeres, en las niñas y en los niños, más aún cuando las personas presentan alguna discapacidad, o una orientación sexual diversa, o cuando son adultas mayores; por ello la superación de la desigualdad requiere de equiparar oportunidades reales y en darle oportunidad a una nueva concepción de la realidad basada en la prevalencia de los derechos humanos.

Con esa aspiración Costa Rica se ha abocado a aprobar diferentes instrumentos internacionales de protección de derechos humanos, en procura de eliminar toda forma de discriminación contra las personas afrodescendientes, las indígenas, las migrantes, las refugiadas, las LGBTI, las personas con discapacidad y las adultas mayores, entre otras.

Así las cosas, el país se ha obligado frente a la comunidad internacional a adoptar las medidas y acciones necesarias para garantizar la protección de los derechos humanos de las personas que son discriminadas por diferentes motivos. Destacan, en ese sentido, los compromisos de proteger y garantizarles un ejercicio efectivo de los derechos de las personas que son discriminadas, adecuando los procedimientos y mecanismos de exigibilidad a las características y circunstancias particulares de cada grupo de población; la necesidad de admitir las situaciones de discriminación, exclusión, desigualdad y marginación que han enfrentado sistemáticamente; así como tomar las medidas legislativas, judiciales y administrativas que sean necesarias para revertir las acciones y omisiones discriminatorias contra estas poblaciones, como parte de un proceso permanente de lucha contra la discriminación.

El Estado costarricense ha recibido en varias oportunidades, observaciones y recomendaciones por parte de diferentes órganos de tratados de Derechos Humanos de Naciones Unidas, los cuales han reconocido los esfuerzos del Estado, pero también han sido enfáticos en señalar que no son suficientes para erradicar la discriminación. La lista de recomendaciones pendientes de cumplir es extensa, empero el Estado ha asumido las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, sin tener claro el panorama de afectación de derechos causado por la desigualdad y con una brecha en las capacidades para satisfacer el cumplimiento de esos derechos.

Lo primero que se observa es la necesidad de contar con leyes, políticas públicas y acciones orientadas a eliminar la desigualdad y la discriminación. En la Asamblea Legislativa se han presentado varios proyectos de ley, orientados a reformar la legislación vigente y a generar nuevas disposiciones que permitan garantizar los derechos humanos a las poblaciones en desventaja social y en situaciones de discriminación.

Con el propósito de armonizar esos esfuerzos y contar con una legislación que incorpore los principios y disposiciones generales para la lucha contra la discriminación, en setiembre del 2015, la Defensoría presentó ante la Asamblea Legislativa un Proyecto de Ley Marco para Combatir Toda Forma de Discriminación, en el que se incluyeron algunas reformas al Código Penal, entre éstas, el artículo 380 que tipifica el delito de "discriminación racial"; lo anterior, con el fin de promover una legislación que de manera integral brinde atención a las diferentes formas de discriminación presentes en la sociedad costarricense. El proyecto busca, además, prevenir y sancionar la discriminación en centros de trabajo, salud, educativos y en la prestación de bienes y servicios.

La lucha contra la discriminación no se agota con la emisión de una legislación que investigue, persiga y sancione las conductas discriminatorias. Esta debe complementarse con políticas públicas y planes que determinen el marco de acción de las instituciones públicas; la definición de instancias responsables para la ejecución de esas políticas y la obligatoriedad de establecer alianzas de coordinación interinstitucional que garanticen un abordaje adecuado de las necesidades de todas las personas y la protección de sus derechos fundamentales en igualdad de condiciones.

Como parte de esos esfuerzos realizados por el Estado, desde el 1° de enero del 2014 entró en vigencia la Política Nacional para una Sociedad Libre de Racismo, Discriminación Racial y Xenofobia 2014-2025 y su Plan de Acción 2015-2018. No obstante, lo cierto es que su proceso de ejecución no se ha llevado a cabo dentro de los plazos establecidos y no existe una verdadera apropiación institucional de ambos instrumentos (por ejemplo, no están contemplados en los Planes Anuales Operativos). En el ejercicio de su función de control de legalidad, la Defensoría emitió una serie de recomendaciones al Ministerio de Relaciones Exteriores con el fin de mejorar este proceso, entre las que destacan:

- Presentación de la Política y el Plan en el Consejo de Gobierno, con la finalidad de lograr un compromiso al más alto nivel para su ejecución.
- Diseñar y ejecutar un proceso de promoción y divulgación de ambos instrumentos para las instituciones públicas y la sociedad civil.
- Conformar la Subcomisión para la Política, en aras de generar las coordinaciones y articulaciones correspondientes para su implementación¹.

Valga señalar que, a la fecha, tampoco se ha conformado el ente de consulta con la sociedad civil, el cual es fundamental para generar espacios de diálogo entre las instituciones públicas y las organizaciones de la sociedad civil de personas migrantes, afrodescendientes e indígenas. Si bien se abrieron algunos espacios participativos para la construcción de ambos instrumentos, la conformación de esta instancia es necesaria.

Es fundamental tener presente que los derechos de participación y consulta no se garantizan con la mera entrega de información, sino que es necesario establecer mecanismos que les permita realmente incidir y participar activamente en la toma de decisiones, así como recibir los informes de rendición de cuentas de las instituciones que ejecuten acciones que les afecten.

Deuda con las poblaciones afrodescendientes

Específicamente, en relación con las acciones que se han emprendido para superar la desigualdad que discrimina a las **personas afrodescendientes**, la reciente reforma al artículo 1° de la Constitución Política provee al Estado del marco jurídico propicio para emprender medidas administrativas, legislativas y judiciales inclusivas y respetuosas de la diversidad, para garantizarles el ejercicio pleno y efectivo de sus derechos a las personas étnicamente diversas.

1 Oficio N° DH-PE 0184-2015 de fecha 10 de marzo de 2015 y dirigido al Ministro de Relaciones Exteriores y Culto.

Esta reforma constitucional junto con el Principio de Igualdad y No Discriminación estipulado en el artículo 33 de la Constitución Política, así como las obligaciones asumidas al amparo de los tratados internacionales de derechos humanos, encuadran de manera clara y precisa la obligación del Estado de generar los mecanismos necesarios para construir una sociedad más equitativa, con mecanismos para responder a los actos de discriminación y capaz de reconocer los diversos aportes sociales que han enriquecido su acervo cultural.

Sin embargo, no debe entenderse que los compromisos que ha adquirido el país y que lo obligan a garantizar la protección de los derechos de la población afrodescendiente se ven satisfechos con la sola promulgación de esta reforma constitucional. Es necesario que se tome en consideración que dentro de los grupos de personas afrodescendientes, indígenas, migrantes y refugiadas que habitan en Costa Rica, existen personas que sufren una doble o triple discriminación cuando son mujeres, personas menores de edad, si tienen alguna discapacidad, si son indígenas o si están en situación migratoria irregular.

Dichas circunstancias colocan a estas personas en situación de indefensión y de desventaja en el acceso a servicios públicos y en el ejercicio pleno de sus derechos humanos. La falta de oportunidades en el acceso al trabajo, no solo por cuestiones de género y edad sino también por la falta de documentación migratoria; inciden en la imposibilidad de aseguramiento y, por ende, de acceso a los servicios de salud, poniendo en riesgo su salud física y mental y en ocasiones su vida.

Existen, además, otras situaciones de orden social que impiden el ejercicio efectivo de los derechos humanos de las personas sin ser víctimas de discriminación, por ejemplo, los casos de violencia intrafamiliar, de violencia basada en género, o la generada en los centros educativos y de la que es víctima un alto porcentaje de la población en zonas caracterizadas por su condición de pobreza y falta de oportunidades.

Precisamente, teniendo en cuenta estas consideraciones la Defensoría de los Habitantes insiste en que las instituciones públicas deben adecuar sus procedimientos a las necesidades y realidades de los grupos de población discriminados, de forma tal que se logren armonizar con la normativa vigente y con las obligaciones internacionales de derechos humanos.

Sin dejar de reconocer que el Estado costarricense ha emitido políticas públicas para atender las necesidades específicas de algunos sectores de la población, como la Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia, la Política de Igualdad y Equidad de Género, la Política Nacional de Discapacidad, Política Pública de la Persona Joven y la Política Nacional de Vejez y Envejecimiento, estas iniciativas se convierten en esfuerzos aislados o se quedan en meras buenas intenciones, si no se acompañan de planes de acción integrales en los que se definan las actividades concretas y las instancias responsables de ejecutarlas.

En línea con lo anterior, la Defensoría llevó a cabo un proceso de diálogo con la población afrodescendiente del Caribe que culminó en la construcción conjunto de una agenda institucional de trabajo en la zona. En el marco de este diálogo, representantes de la población afrocaribeña señalaron que sufren de discriminación en temas de reconocimiento de sus derechos ancestrales sobre las tierras del Caribe Sur, su derecho a mantener los nombres de lugares en inglés criollo (todos han sido cambiados al español), su derecho a mantener sus manifestaciones culturales, falta de atención a enfermedades propias de la población afrodescendiente y en la falta de reconocimiento a procesos educativos propios, a su uso del idioma inglés y la ausencia de reconocimiento de su aporte a la Historia nacional y a la sociedad costarricense. Asimismo consideran que la brecha de desarrollo de la región Atlántica en relación con el resto del país tiene un fuerte componente racial en virtud de que se considera que es una región afro y con altos índices de violencia.

Retos en materia migratoria

En Informes Anuales anteriores, la Defensoría ha reconocido la potestad que tiene el Estado de definir los requisitos y procedimientos relativos al ingreso y permanencia de **personas migrantes** en el territorio nacional. No obstante, esta Defensoría ha señalado que esa potestad no es absoluta, en el tanto encuentra como límite indiscutible el deber de garantizar los derechos humanos de estas personas, reconocidos no solo en instrumentos de carácter internacional vigentes en la materia, sino, además, en nuestra Constitución Política.

Cuando se trata de flujos migratorios de personas, es innegable que existen diferentes circunstancias que las colocan en situación de vulnerabilidad, no solo frente al Estado que las recibe, sino también, frente a la sociedad en la que se integran; tales como el idioma, costumbres, culturas, condiciones socioeconómicas, entre otras, pero principalmente, aquellas relacionadas con la falta de documentación o autorización de permanencia legal en el país.

A pesar de que desde la promulgación de la legislación migratoria emitida en el año 1986, el Estado tenía la obligación de emitir una política migratoria que brindara una respuesta integral y articulada a la migración que arriba al país y aquella que sale de él, no fue sino hasta en el año 2013, con ocasión de las disposiciones contenidas en la Ley General de Migración y Extranjería N° 8764, que se da cumplimiento a esta obligación.

Resulta importante señalar que esta política establece los objetivos, ejes y estrategias que deben orientar los recursos institucionales y las acciones que se ejecutarán para atender a las personas migrantes y refugiadas que habitan en el territorio nacional y a las costarricenses que han emigrado al exterior, pero más allá de la enunciación de sus contenidos, la Defensoría ha insistido en que se requiere de un plan de acción que señale las acciones específicas, los responsables de cada acción, y los plazos de ejecución, para brindar el seguimiento correspondiente. No obstante, a la fecha, el Estado mantiene una deuda en relación con el proceso de elaboración (construcción, consulta y publicación) del Plan de Acción de esta Política, pese a que la Política ya tiene aproximadamente tres años de encontrarse vigente².

Si bien la Ley de Migración N° 8764 entró en vigencia en el 2010 requiere ser revisada para que el enfoque de Derechos Humanos no sea un simple enunciado de principios, sino que la transversalice en cada uno de los requisitos exigidos y de los procedimientos estipulados. Las autoridades migratorias han iniciado un proceso de revisión de esta normativa, tendiente a reformar algunas de las disposiciones de la ley. La Defensoría ha llamado la atención de estas autoridades sobre varios aspectos que requieren ser reformados, entre tales:

- Determinación del fundamento técnico y de las diferencias de los montos establecidos en la legislación migratoria, tanto para efectos de iniciar los trámites de regularización migratoria como para gestionar el documento de identidad migratorio (denominado DIMEX), de forma tal que se fijen de forma proporcional a la categoría migratoria que se está gestionando y contemplen la exoneración total para algunas poblaciones en situación de vulnerabilidad.
- Falta de regulación de los centros de detención migratoria, en materia de condiciones de infraestructura, sanitarias y de funcionamiento, para garantizar que no se violenten los derechos humanos de las personas sometidas al control migratorio, mientras permanecen detenidas en esos lugares.
- Establecimiento de límites a la potestad discrecional que se otorga a las autoridades migratorias en materia de detención administrativa por razones de control migratorio (posibilidad de extender plazos de detención, por ejemplo, si se logra justificar que no se han finalizado las gestiones propias para llevar a cabo la deportación de estas personas).

2 DHR, Informe Anual 2013-2014.

- Regulación expresa del procedimiento excepcional para la categoría migratoria por razones de humanidad, diferente a los trámites ordinarios propios de las otras categorías migratorias.
- Reconocimiento de la especificidad indígena en los procesos de regularización migratoria y los costos de la documentación; mediante el establecimiento de trámites migratorios que se ajusten a las condiciones y movilidad laboral que caracteriza esta migración, así como aspectos relacionados con su idioma y costumbres y aspectos propios de esa movilización (grupos familiares, por ejemplo).
- Necesidad de analizar las solicitudes de regularización migratoria y de renovación de la condición migratoria de aquellas personas con antecedentes judiciales, a la luz de los principios razonabilidad y proporcionalidad, de manera que no se violenten los derechos a la reunificación familiar, a la paternidad, la maternidad, de los progenitores y de sus hijos e hijas, así como las condiciones de arraigo.
- Revisión del requisito obligatorio de demostrar el pago del aseguramiento ininterrumpido para efectos de tramitar la renovación de la condición migratoria autorizada, en total desigualdad respecto de los nacionales.
- Establecimiento de una Comisión de Visas Restringidas en forma separada de la Comisión de Refugio, de forma tal que se garantice que el análisis de estas solicitudes se realice a la luz de los compromisos internacionales ratificados por el Estado costarricense y atendiendo a la naturaleza diferente de cada uno de éstas (el trámite de visa responde a los intereses del Estado relacionados con la migración que se desea atraer al país y el de refugio, refiere a la obligación del Estado de garantizar la protección de los derechos humanos de las personas extranjeras que huyen de sus países de origen o residencia en resguardo de su vida, libertad o integridad personal).

La Defensoría continuará dando seguimiento a este proceso de reforma legislativa, con el propósito de que se adecúe esta normativa a los principios reconocidos en instrumentos internacionales y ajustar los procedimientos migratorios existentes, para garantizar la protección de los derechos fundamentales de las personas migrantes y refugiadas, independientemente de su condición migratoria.

El combate a la trata y el tráfico de personas

En ese orden de ideas, aunque la Ley contra la Trata de Personas y creación de la Coalición Nacional contra el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas (CONATT) incorpora modificaciones y regulaciones importantes para el combate de los delitos de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, preocupa a la Defensoría que no se aprovechara el momento legislativo para incorporar en la misma, regulaciones necesarias para el combate del tráfico ilícito de migrantes y la atención en diferentes áreas que requieren las personas que utilizan estas vías para su ingreso al país y quienes igualmente han visto lesionados sus derechos fundamentales. Lo anterior, pese a que en varios de estos artículos se hace mención explícita a este delito y de que el Fondo económico que actualmente se está conformando con el cobro de un dólar adicional al impuesto de salida del país por vía aérea, señala que debe ser utilizado para la prevención, combate y sanción de este delito, así como la atención de sus víctimas.

A diferencia del delito de trata de personas, el tráfico ilícito de migrantes se comete en contra de la soberanía del Estado por la transgresión de la normativa nacional establecida para el ingreso, permanencia y egreso de personas extranjeras al territorio nacional. Este delito también implica la violación de los derechos humanos de las personas involucradas no solo por las redes de traficantes sino también, en ocasiones, por las autoridades migratorias al pretender abordar estos casos solo con un enfoque de control migratorio, sin atender las necesidades y la vulnerabilidad de estas personas ante las redes. La ausencia de una normativa especializada para la atención y sanción del tráfico ilícito se convierte en un vacío legal que impide la efectiva protección de los derechos humanos de las personas migrantes expuestas al mismo.

No dejar atrás a los pueblos ancestrales

Los **pueblos indígenas** siguen estando en una situación de desigualdad frente al resto de la población del país, persisten y se profundizan las brechas. Las acciones estatales no logran incidir efectivamente de manera individual ni colectiva en su calidad de vida.

Desde que Costa Rica acogió el Convenio N° 169 de la OIT en abril de 1993 han transcurrido 23 años, y el Poder Ejecutivo apenas inicia esfuerzos encaminados a cumplir con la obligación de consultar a los pueblos indígenas, obligación que constituye la piedra angular de Convenio y que se convierte en uno de los más importantes derechos indígenas, pues a través de este se pueden alcanzar otros derechos.

Por su parte en estos 23 años, el Poder Legislativo únicamente ha llevado a cabo un proceso de consulta a los pueblos indígenas por una iniciativa de ley. Aunque en estas dos décadas se han aprobado y se siguen conociendo proyectos que impactan directamente en la vida de los pueblos indígenas sin cumplir con el deber de consulta que la legislación impone.

Paradójicamente, la única iniciativa sobre la que se ha llevado a cabo un proceso de consulta es el Proyecto de Ley de Desarrollo Autónomo de los Pueblos Indígenas, pero tiene más de dos décadas de transitar por la Asamblea Legislativa, sin que hasta la fecha se haya votado. A pesar de las reiteradas observaciones y recomendaciones de varios órganos de tratados de Naciones Unidas insistiéndole en la necesidad de votar dicho proyecto de ley.

Han sido pocas las acciones del Poder Legislativo para visibilizar e incorporar las cosmovisiones indígenas al quehacer legislativo. En el año 2014 se constituyó una Subcomisión de Asuntos Indígenas en la Comisión de Derechos Humanos para estudiar la situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas (expediente legislativo N° 19364). La subcomisión estuvo conformada por diputados y diputadas de diferentes fracciones legislativas, participaron miembros de los pueblos indígenas y funcionarios del Poder Ejecutivo, del Poder Judicial y de esta Defensoría vinculados a la temática. Al cumplirse el periodo en abril del 2015 se presentó ante la Comisión de Derechos Humanos un informe con varias recomendaciones, entre las que destacan:

- Proponer a la Comisión de Derechos Humanos, la permanencia de la Subcomisión Indígena, al menos con la misma participación de las organizaciones e instituciones involucradas en el periodo 2014-2015.
- Reiterar el apoyo a la creación de una Oficina Indígena en la Asamblea Legislativa, a través de la cual se coordinen los procesos de consulta sobre las medidas legislativas que sean susceptibles de afectarles.
- Recomendar el desarrollo de un espacio de análisis, en un máximo de seis meses, sobre el expediente 14.352 Proyecto de Ley de Desarrollo Autónomo de los Pueblos Indígenas de Costa Rica, previo a recomendar su votación.

Sin embargo, a partir del mes de mayo del año anterior varió el mecanismo de trabajo sin que se la DHR cuente con suficiente información sobre el funcionamiento de dicha Subcomisión.

En relación con la efectividad de las políticas del Poder Judicial destinadas a implementar las Reglas de Brasilia y a garantizar a los pueblos indígenas el acceso a la justicia y una justicia pronta, cumplida y adecuada a su cultura, se puede lograr a través de una participación real de los pueblos indígenas en la definición de las medidas que se adopten. Dicha participación implica la capacidad de los pueblos indígenas de incidir en las discusiones y decisiones, no solo el de ser informados.

La Defensoría reconoce la trascendencia de la Directriz Ejecutiva "Construcción del Mecanismo de Consulta a los Pueblos Indígenas" (N° 042-MP) cuyo objetivo es "establecer una plataforma de diálogo

entre el Gobierno y los pueblos de los veinticuatro territorios indígenas para elaborar de forma conjunto un mecanismo general de consulta. El resultado de dicho proceso será la creación de un único mecanismo de consulta a pueblos indígenas que será operado por una oficina técnica”³.

Indudablemente con dicha medida el Estado costarricense ha dado uno de los pasos más importantes hacia el reconocimiento pleno de los derechos de los pueblos indígenas. No obstante, el principal desafío estará en su ejecución, es decir, en que el proceso se realice de forma participativa, clara y transparente atendiendo todas las particularidades culturales, sociales, idiomáticas y geográficas de los pueblos indígenas, además de las relativas a género y edad.

En relación con los medios de información y publicidad, la Defensoría ha manifestado la importancia de que los Pueblos Indígenas dispongan de manera sencilla de mecanismos para requerir información o aclarar dudas, por lo que ha sugerido, la creación de un correo electrónico, el establecimiento de una línea telefónica gratuita, la apertura de una cuenta en una red social por medio de la cual se mantenga información actualizada del proceso y generar un espacio de información en las páginas electrónicas de las instituciones coordinadoras del proceso.

El avance visto en el derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas, lamentablemente no es visible en otros temas fundamentales, como gobernabilidad, autonomía y autodeterminación. Transcurridas varias décadas, los pueblos indígenas siguen limitados solo a asumir la estructura de Asociación de Desarrollo para poder tener representación judicial y extrajudicial y no existe a la fecha mecanismo alguno para registrar organizaciones propias como sus representantes jurídicos.

En el cuatrienio anterior, el Estado dio señales positivas para reconocer las particularidades y regular de manera diferenciada a las Asociaciones de Desarrollo Integral Indígenas en el Reglamento a la Ley de Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (que regula a estas organizaciones). Sin embargo, en la actualidad la DHR no tiene conocimiento de iniciativa alguna para reconocer la particularidad indígena en estas organizaciones.

La falta de infraestructura vial como caminos y puentes y la ausencia de servicios públicos esenciales siguen teniendo un fuerte impacto en la calidad de vida de las personas indígenas en los territorios. Sin caminos y puentes no hay salud, no hay educación, no se pueden sacar los productos agrícolas. Existen múltiples resoluciones constitucionales mediante las cuales se ha ordenado dentro de un plazo determinado la construcción de un puente o el mejoramiento de un camino, sin embargo, el Estado no lo ejecuta. El territorio indígena Taynín tiene desde noviembre del 2015, una declaratoria de emergencia sanitaria por serias deficiencias en el suministro de agua potable y pese a ello, las acciones de atención no son tan céleres y efectivas como se requiere en este tipo de casos.

Respeto del acceso a la vivienda de los pueblos indígenas, la Defensoría ha detectado que no existe una adecuada fiscalización por parte del Sistema Financiero para la Vivienda en la ejecución de las ayudas públicas de vivienda subvencionada para personas de bajos recursos o clase media. Como parte de las medidas adoptadas por el Estado costarricense, se está elaborando un manual para el control y la fiscalización de la ejecución de proyectos y bonos de vivienda, con el fin de establecer las funciones y competencias que poseen tanto las entidades autorizadas, las empresas constructoras y el Sistema Financiero para la Vivienda en general, proceso en el cual la Defensoría participa en procura de que se observen y garanticen los derechos de los pueblos indígenas. Asimismo, se carece de diseños de vivienda adecuados a las culturas indígenas, se les imponen viviendas de baldosas, sin respetar su identidad cultural y cosmovisión. Esta Defensoría considera que el MIVAH y el BANHVI deben desarrollar políticas y lineamientos en materia de vivienda indígena culturalmente adecuada a las diferentes características de los pueblos indígenas.

3 Informe remitido a la Defensoría de los Habitantes por el señor Luis Emilio Jiménez González, Director de Despacho de la Presidencia de la República en atención al oficio N° 01776-2016-DHR.

Sobre la prestación de servicios de salud a los pueblos indígenas que realiza la Caja Costarricense del Seguro Social, la Defensoría reconoce el esfuerzo por desarrollar un Programa para la atención diferenciada e inclusiva en salud de los pueblos indígenas; sin embargo, para que éste se consolide adecuadamente y genere los impactos esperados es fundamental que logre permear en toda la institución, en el nivel central, regional y local así como disponer de los recursos necesarios. Hoy, las principales demandas de los pueblos indígenas en materia de salud siguen centrándose en: a) la mejora de la prestación de los servicios de salud, en virtud de que aún persiste una importante brecha en la condición de salud de las personas indígenas frente al resto de la población; b) la dotación de centros de atención médica dentro de los territorios indígenas para hacer el servicio más accesible; c) garantizar personal permanente sensibilizado y capacitado, ya que la movilidad es muy alta y suelen nombrarse personas que solo están por un año para cumplir con el servicio social; d) priorizar la contratación de personal indígena y hablante de los idiomas; e) la adecuación de los requisitos y procedimientos de aseguramiento por el Estado y de las pensiones del régimen no contributivo ya que en la actualidad deben cumplir los mismos requisitos y seguir los mismos procedimientos que el resto de la población; f) garantizar un trato preferente para las personas indígenas con discapacidad y adultas mayores.

En cuanto al derecho a la educación indígena, el Decreto 37081-MEP plantea un sistema educativo flexible, dinámico e integrado y que tiene como fin velar por el mantenimiento y cultivo de las lenguas indígenas nacionales, mediante una educación especializada⁴. Es una reforma al subsistema de educación indígena procurando que se preserven las lenguas indígenas, la divulgación de derechos y obligaciones de los pueblos indígenas, promover el diálogo intercultural y la igualdad en la participación en territorios indígenas. Se crean los Consejos Locales de Educación Indígena, a los que corresponde, obligatoriamente, ser consultados sobre procesos de nombramientos y reclutamiento del personal de servicios educativos y mejoramiento con la calidad educativa, así como colaborar con los supervisores y otras organizaciones. Si bien es cierto se ha mejorado el proceso de selección, en algunos casos se siguen nombrando personas sin los atestados suficientes, y ello impacta en la calidad de la educación⁵. Además, mediante Circular DM-0061-08-2015, el Ministerio emitió una Directriz sobre el reconocimiento de la multiculturalidad y sus aportes a la sociedad costarricense, y se hace un llamado al fortalecimiento de los derechos de todas las personas para la erradicación de todo prejuicio étnico y racial que atente contra la dignidad humana.

En los últimos años, la Defensoría ha recibido una serie de denuncias relacionadas con el desempeño académico y administrativo de los centros educativos ubicados en todos los Territorios Indígenas del país. Los aspectos puntuales que fueron abordados en la investigación, refieren a las condiciones en las que se desarrolla el Subsistema de Educación Indígena en todos los Territorios Indígenas de Costa Rica, los procesos administrativos en cuanto a la selección y contratación de personal docente/administrativo, los aspectos didácticos y calidad académica y la infraestructura educativa en cada uno de los Territorios Indígenas.

El desarrollo nacional mantiene una deuda con las mujeres

En relación con la desigualdad por razones de género, en Costa Rica se materializa en las condiciones desiguales de acceso al trabajo, al salario, a oportunidades de vivienda, a la participación en la vida pública y política del país, entre otros campos de la vida social en los que se discrimina a la **mujer**, pero también al ser víctimas de violencia y hostigamiento sexual en el ámbito educativo, el laboral, y el social en general.

⁴ Decreto N°37801-MEP, Considerandos.

⁵ El inciso 1) del artículo 15 de este Decreto señala que en caso de nombramientos interinos, le corresponde a este órgano recibir, analizar y canalizar ante el MEP las propuestas, pero en caso de nombramientos en propiedad la propuesta que elija el MEP debe de ser obligatoriamente consultada al Consejo.

En el ámbito laboral, no se cuenta con datos segregados que reflejen de forma exacta cuántos puestos de dirección en el sector público y en el sector privado son ocupados por mujeres; sin embargo, el Segundo Informe de Avance "Tendencias recientes de la inserción femenina en el mercado laboral en Costa Rica" realizado por el Estado de la Nación señala que de 65769 puestos de dirección en el sector público y privado únicamente 20008 puestos son ocupados por mujeres. Lo anterior, permite concluir que las mujeres solo ocupan el 30.42% de puestos de liderazgo en el mercado laboral nacional. Según un estudio realizado por la Universidad Nacional con datos de la Encuesta Nacional de Hogares 2012 y Censo Nacional 2011, se mantiene una brecha importante en materia salarial, pues las mujeres reciben un 27% menos de salario que los hombres en el sector privado.

Debe mencionarse que han existido iniciativas por parte del Estado para motivar a los diferentes sectores del país a brindar a las mujeres oportunidades en puestos de liderazgo en igualdad de condiciones que los hombres, sin embargo, hasta la fecha han sido insuficientes para acortar la brecha laboral existente.

Garantizar una protección eficaz frente a la violencia por razones de género y la discriminación que sufren las mujeres, implica además de la implementación de la Política Nacional para la Igualdad y la Equidad de Género, poner en práctica campañas de sensibilización acerca de los cambios en las actitudes tradicionales y la necesidad de garantizar condiciones de igualdad según las necesidades especiales de estas personas.

La desigualdad de las personas con discapacidad

Respecto de las situaciones de desigualdad que afectan los derechos de las **personas con discapacidad**, en abril del 2011, el Estado emitió la Política Nacional de Discapacidad conocida por sus siglas como PONADIS. Este instrumento de planificación es muy importante para reducir las desigualdades y disminuir las brechas entre la población con y sin discapacidad. Esta política se basa en cuatro enfoques fundamentales: desarrollo inclusivo con base comunitaria, equidad de género, gerencia social por resultado y respeto a los Derechos Humanos de toda la población.

A fin de ejecutar la PONADIS, se debía elaborar un Plan de Acción con ejes y lineamientos bien definidos. Lamentablemente, aún no se ha elaborado. Es causa de preocupación para la Defensoría de los Habitantes que hayan transcurrido casi cinco años desde la publicación de la PONADIS y no se cuente con dicho Plan.

Asimismo, el Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad, instancia creada por la Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad para dar seguimiento a la aplicación de sus normas, recomendó a Costa Rica que "en el marco de sus políticas de protección social de lucha contra la pobreza, proporcione asistencia para subsanar las graves desventajas socioeconómicas resultantes de la exclusión por discapacidad que experimentan las personas". La PONADIS no contiene ninguna disposición relativa a la lucha contra la pobreza y la protección social, como lo dispone la Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad, específicamente el artículo 28.

En el Plan Nacional de Desarrollo correspondiente al periodo 2015-2018 se reconoce que las personas con discapacidad cuentan con porcentajes de pobreza mayores que el resto de la población. "La pobreza extrema es un punto porcentual superior a la población general del país y para el caso de la pobreza no extrema, esta aumenta en 6 puntos porcentuales, mostrándose una mayor vulnerabilidad por el factor pobreza para esta población"⁶.

Durante el 2015, la Defensoría de los Habitantes recibió un importante número de denuncias referentes a la dilación en los procedimientos de solicitud de pensiones del Régimen No Contributivo. Si bien la

6 Plan Nacional de Desarrollo "Alberto Cañas Escalante", Gobierno de Costa Rica, 2015-2018P. 139.

DHR tramitó esas denuncias como violaciones al derecho de petición y pronta respuesta, lo cierto es que evidencia que un porcentaje considerable de la población con discapacidad requiere de la asistencia del Estado para sobrevivir en la pobreza.

De igual manera, el Plan Nacional de Desarrollo indica que dicha población tiene necesidades adicionales derivadas de la discapacidad (ayudas técnicas, modificación del espacio físico, transporte, asistencia personal, medicamentos, entre otros). Es decir, la pobreza no es sólo un problema de ingresos, pues si bien es cierto las personas con discapacidad tienen remuneraciones inferiores al promedio de la población (un 30% menor)⁷, también cuentan con necesidades propias insatisfechas.

En ese sentido, es un reto construir instrumentos de medición de la pobreza que se ajusten a las circunstancias particulares de las personas que presentan discapacidad. A ese respecto, cabe rescatar que el Reglamento del Régimen No Contributivo incluye una forma de medir la pobreza que brinda un trato diferenciado a fin de abarcar los gastos adicionales que incurren las personas con limitaciones físicas y mentales.

El Consejo Nacional de Personas con Discapacidad también ejecuta un programa social selectivo dirigido a la población con discapacidad en situación de pobreza. Este Programa, regulado por el Reglamento para el Otorgamiento de Subsidios para Personas con Discapacidad en Condición de Pobreza y Abandono, incorpora un concepto para medir la pobreza que se denomina "Canasta Derivada de la Discapacidad" que se basa en las necesidades que se generan por la presencia de una discapacidad.

Recientemente se aprobó un nuevo método de medición de la pobreza que no se focaliza en el ingreso como único criterio para definirla, sino que se consideran otros factores como el trabajo, la educación, vivienda, uso de Internet, salud y protección social; sin embargo, solo en este último factor se incluye la discapacidad, cuando debería de incorporarse transversalmente en todos los factores, de manera tal que se tenga una visión integral del impacto de la discapacidad en las familias económicamente vulnerables.

Dentro de los segmentos de la población que el Plan Nacional de Desarrollo hace énfasis en cuanto a tomar medidas para contribuir con la reducción de la pobreza se encuentran las personas con discapacidad. No obstante, de nuevo es importante que la medición de la pobreza no se restrinja al criterio del ingreso como el único factor determinante y se incorpore la discapacidad con un tema que debe permear todos los factores para medir pobreza.

Sin embargo, las desigualdades no sólo impactan negativamente a las personas con discapacidad en razón de la pobreza, sino que otros aspectos influyen en las asimetrías entre la población con y sin discapacidad como las propias normas jurídicas que producen discriminación. Por ello es preciso revisar la legislación vigente a efecto de modificar aquella que se oponga a la Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

La Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad introduce un concepto novedoso que está íntimamente relacionado con la discriminación: "ajustes razonables". Específicamente, el artículo 2 de dicha Convención define ese término como "las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales". El entorno ha sido diseñado y construido sin contemplar las necesidades específicas de las personas con discapacidad. De ahí que se requiere de cambios en el mismo para garantizar la plena participación de las y los miembros de este sector de la población.

⁷ Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (Costa Rica), Vigésimo Informe, San José, Costa Rica, p. 111.

El artículo 5 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad establece que la realización de ajustes razonables es necesaria para alcanzar la eliminación de los actos discriminatorios contra las personas con discapacidad y de esa manera, lograr el pleno ejercicio de sus derechos humanos.

Es preciso que el Ordenamiento Jurídico costarricense incorpore el concepto de ajustes razonables para que se refuercen las medidas dirigidas para el cambio del entorno que aún presenta muchas barreras a las personas con discapacidad.

Otro aspecto que es necesario revisar son las instituciones de la insania y la curatela que se impone a las **personas con discapacidad intelectual y mental** negándole el derecho de decidir sobre los ámbitos más importantes de sus vidas. En ese sentido, dicha Convención impulsa un modelo que cambia sustancialmente el imperante en la legislación costarricense. Actualmente, cuando una persona cuenta con dificultades para decidir acerca de cómo ejercer sus derechos, se nombra a otra que toma las decisiones por éste, lo que equivale a la muerte civil. La Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad establece en su artículo 11 que los Estados deben ofrecer a todas las personas apoyos de diversa naturaleza y ajustados a sus características particulares, para la toma de decisiones. En la Asamblea Legislativa se discute el Proyecto de Ley de Autonomía Personal que tiene, que entre otros objetivos, transformar la figura de la curatela por la de garante por la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad, para respetar el derecho de toma de decisiones de las personas con discapacidad intelectual y mental.

Unido a lo anterior, debe abrirse el debate sobre el derecho al sufragio de las personas con discapacidad intelectual y mental, que debe tener como referencia el informe del Comité de Derechos de las personas con discapacidad. En ese sentido, dicho Comité es categórico en señalar que el Estado costarricense debe adoptar un sistema de servicios de apoyo destinados a que las personas con discapacidad intelectual y mental ejerzan ese derecho.

La Defensoría reconoce los esfuerzos del TSE en garantizar la accesibilidad del ejercicio del sufragio a todas las personas. La decisión que adoptó el Tribunal de abrir por primera vez juntas receptoras de votos en los hospitales psiquiátricos para las elecciones municipales del 2016, es un claro ejemplo. También lo es la incorporación dentro del material electoral, de implementos de apoyo para la emisión del voto. No obstante, y a partir de la observación electoral realizada por la DHR y de la que se informa en el ODS 16, subsisten importantes retos para garantizar a las personas con discapacidad el ejercicio libre del sufragio y reconocer plenamente su ciudadanía.

La discriminación que enfrentan las personas con discapacidad tiene lugar en una amplia gama de ámbitos como el transporte público. De las denuncias recibidas por las Defensoría de los Habitantes relativas al tema de la discapacidad, un importante porcentaje corresponde a la negación del servicio de transporte pública, ya sea por incumplimiento de los requisitos técnicos exigidos por la Ley N° 7600 de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad y su Reglamento o bien, por el maltrato de los conductores de los autobuses.

Asimismo, la discriminación también la enfrentan en el espacio público puesto que pese a los esfuerzos realizados por las municipalidades persisten aceras en mal estado que se erigen como barreras para la circulación de las personas con discapacidad.

La Defensoría de los Habitantes continúa recibiendo denuncias relacionadas con barreras arquitectónicas en los edificios de las instituciones públicas.

La mayor discriminación que sufren las personas con discapacidad es precisamente la segregación en instituciones psiquiátricas. En tales nosocomios se encuentran pacientes que cuentan con muchos años

internados. Es preciso iniciar procesos de desinstitucionalización para que estas personas se integren a la sociedad, así como tomar las medidas pertinentes para evitar la institucionalización de más personas.

Discriminación contra la población LGBTI

Por su parte, la lucha por la igualdad de derechos de la **población lésbica, gay, bisexual, trans** e intersexual (LGBTI) en Costa Rica, ha recorrido momentos importantes en los últimos años. Particularmente, el Gobierno y las organizaciones LGBTI han desempeñado un papel trascendental en los avances identificados en los últimos años, más concretamente en el área de la incidencia política y la visibilización pública de la diversidad sexual. Estos actores estratégicos han dado pie a los logros que se han ido alcanzando en este proceso de reconocimiento, exigibilidad, ejercicio de los derechos humanos y la ciudadanía plena de la población sexualmente diversa.

Como país, se han realizado esfuerzos importantes como la emisión de algunas leyes, que abordan de manera preliminar la eliminación de la discriminación contra los grupos sexualmente diversos⁸, mediante decretos se han regulado cuestiones más específicas⁹ y vía resoluciones de la Sala Constitucional¹⁰, máximo órgano jurisdiccional en el tema de la constitucionalidad de los textos, se han emitido resoluciones importantes que condenan la discriminación hacia los grupos sexualmente diversos.

Si bien en el 2015 el Poder Ejecutivo se aprobó la "Política del Poder Ejecutivo para erradicar de las instituciones públicas la discriminación hacia la población sexualmente diversa"¹¹, como sucede con otras políticas públicas, aún no se ha elaborado un plan de acción que ejecute los principios y líneas de acción de esta política. Estas normas han ido abriendo paso al tema de la diversidad sexual y a la necesidad además de respetarla, de dotar a los grupos que la integran de mecanismos de protección e instancias ante las cuales recurrir ante una eventual violación de sus derechos.

Resulta necesario que las instituciones públicas revisen y adecuen sus normativas internas para garantizar el respeto de los derechos a las personas LGBTI, ya que se trata de los mismos derechos que tienen todas las demás personas. La protección debe concretarse en procedimientos internos mediante los cuales se reconozcan el derecho a la orientación sexual diversa, y se sancione la discriminación por orientación sexual.

Desde la institucionalidad costarricense y desde el sector privado, se han adoptado medidas importantes para eliminar la discriminación por diversidad sexual y orientación de género, mediante la declaratoria de espacios libres de discriminación, la contratación de personal transexual y mediante procesos de capacitación y sensibilización en el tema.

Desde el Poder Ejecutivo se han emitido una serie de lineamientos tendientes al reconocimiento de la diversidad sexual, a promover acciones concretas para evitar la discriminación contra estos grupos y a poner en práctica acciones de capacitación y sensibilización a la institucionalidad respecto del abordaje

8 Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer, Ley contra Violencia Doméstica, Código de Trabajo, Ley General de VIH-sida, Ley General de la Persona Joven, Ley de Penalización de la violencia contra las mujeres.

9 Decreto Ejecutivo N° 34399-S Día Nacional contra la Homofobia, Lesbofobia y Transfobia, Decreto Ejecutivo N° 08-2010 TSE "Toma de Fotografía para la cédula de identidad, Decreto Ejecutivo N° 38999 Política del Poder Ejecutivo para eliminar la discriminación hacia las poblaciones sexualmente diversas., Decreto Ejecutivo 39478-MP que sanciona la discriminación por orientación sexual e identidad de género. Reglamento Técnico del Sistema Penitenciario incluye "visitas íntimas entre personas del mismo sexo. Directriz N° 025-P Política para erradicar de las instituciones públicas la discriminación hacia la población sexualmente diversa.

10 Voto N° 07262-2006 reconoce la necesidad de legislar en el tema de relaciones entre personas del mismo sexo, Voto N° 07128-2007 Transexual / CCSS (cirugía para cambio de sexo), Voto N° 06203-2012 se sanciona a Mall San Pedro por discriminar manifestaciones de cariño entre parejas homosexuales, Voto Sentencia N.º 13800-11 refiere a la visita íntima de las personas privadas de libertad.

11 Decreto N° 38999 del 12 de mayo del 2015.

de este tema, y hasta de penalizar aquellas acciones odiosas que discriminen, mediante la emisión en marzo de 2016 del Decreto Ejecutivo N°39478-MP.

No obstante, lo avanzado a la fecha, y pese a la presentación ante la corriente legislativa de tres iniciativas de ley para reconocer la unión entre personas del mismo sexo¹², a la fecha no se cuenta con una ley que reconozca estas uniones y los derechos civiles, patrimoniales y personales que se derivan de estas uniones. En ese mismo orden de ideas, no se cuenta con una norma que regule el tema de la identidad y expresión de género de la población transexual.

El trabajo práctico con las organizaciones ha dado cuenta de la necesidad de reforzar algunos aspectos, tales como:

- Ejecutar acciones de capacitación y sensibilización dirigidas a funcionarios/as de las instituciones como una forma de disminuir las resistencias.
- La creación de estrategias de incidencia en el tema, haciendo lecturas institucionales y buscando formas no confrontativas.
- La necesidad de que las acciones en materia de derechos de la población LGBT se conviertan en una línea de trabajo con presupuesto asignado, más allá de las acciones realizadas en torno al 17 de mayo, como día nacional contra la homofobia, lesbofobia y transfobia.
- La creación de protocolos y otras formas de operativizar las normativas ya existentes.

Puede afirmarse que la falta de normativa que regule las uniones entre personas del mismo sexo y otra que norme lo relacionado con la identidad y expresión de género de la población transexual, constituye la principal deuda que como país tenemos pendiente con las poblaciones LGBT.

Específicamente, en el ámbito educativo, el Ministerio de Educación Pública (MEP) emitió una directriz para declararse como espacio libre de discriminación por orientación sexual e identidad de género. Las autoridades giraron instrucciones a las comunidades educativas –personal docente y administrativo– para velar por el cumplimiento de la disposición. Para acompañar el proceso y trabajar por la efectiva protección de todas las personas contra cualquier tipo de discriminación, la administración elaboró un “Manual Día Nacional contra la Homofobia, Lesbofobia y la Transfobia”. Las directoras y los directores de los centros educativos deben promover el análisis y la aplicación de las recomendaciones.

En el marco de la conmemoración de la semana contra la homolesbotransfobia, el MEP hace un llamado a las comunidades educativas para que contribuyan a fomentar una cultura de respeto por la orientación sexual e identidad de género de funcionarios, funcionarias y estudiantes. El 17 de mayo, “Día nacional contra la homofobia, lesbofobia y transfobia”, forma parte del calendario escolar. Las autoridades del MEP instan al personal docente y administrativo a desarrollar actividades informativas. La Ministra de Educación explicó que la declaratoria reafirma el compromiso de la administración por el respeto de los derechos humanos de todas las personas, así como la eliminación de todas las formas de discriminación existentes en centros educativos y oficinas administrativas.

Un desarrollo inclusivo para las personas adultas mayores

Si bien, ni en los ODS ni en las recomendaciones de los comités de Naciones Unidas de este objetivo se menciona a las **personas mayores**, es inevitable observar las tendencias demográficas de las últimas décadas que derivan en un aumento de la cantidad de personas mayores y la tendencia hacia una mayor longevidad, las cuales también deber ser consideradas a la hora de determinar las acciones orientadas a

12 Ley de Unión Civil entre personas del mismo sexo (Exp. Leg. N°16390), Ley de Sociedades de Convivencia (Exp. Leg. N° 188419, Matrimonio Civil Igualitario (Exp. Leg. N° 19852), Ley de Reconocimiento de los Derechos a la Identidad de Género e igualdad ante la Ley (Exp. Leg. N° 19841).

la reducción de las desigualdades, con la finalidad de identificar los desafíos que plantea el fenómeno de envejecimiento poblacional de cara al objetivo propuesto. El envejecer o alcanzar más años de vida, igualmente revela disparidades en cuanto al acceso a los recursos y a los programas previstos para el mejoramiento de la calidad de vida en la vejez.

Responder a los retos socioeconómicos y políticos que impone el envejecimiento exige de medidas y acciones para evitar la vulnerabilidad de la población adulta mayor en áreas tan sensibles como la salud, la seguridad de ingresos económicos, el cuidado, entre otras, que denotan la urgencia de emitir y poner en marcha políticas públicas que garanticen a las personas que en la edad de la vejez puedan conservar su independencia y autonomía, pese a la necesidad de apoyo que se requiera por la condición etaria, para evitar la discriminación y la exclusión social.

Si bien, se reportan avances en la producción y distribución de los bienes y servicios en materia de política social, tal como el Régimen No Contributivo de Pensiones, la Red de Cuido de Personas Adultas Mayores y otros programas de ayuda social, lo cierto es que la población adulta mayor es el 9.19% del total de la población del país¹³. De este grupo etáreo, más de una quinta parte se encuentra en condición de pobreza y pobreza extrema. Al mismo tiempo y, según el seguimiento dado a los distintos programas para atender la pobreza, la planificación y gestión administrativa revela las dificultades de acceso y oportunidades para las personas mayores en razón de los requisitos establecidos y la debilidad de los mecanismos de valoración y resolución para el otorgamiento de los beneficios sociales.

Asimismo, resulta clara la insuficiencia de los recursos económicos específicos y la incapacidad de la administración de los programas para ofrecer la pronta respuesta ofrecida para la satisfacción de las necesidades básicas de este grupo etario. Las cifras señaladas dan cuenta de que las acciones realizadas todavía no alcanzan el nivel de impacto propuesto, ni tampoco el grado de articulación requerida entre los diversos actores de una rectoría social, como mecanismo de movilidad social dirigidos a enfrentar las demandas de la población, según avanza en edad.

Entendido el carácter multidimensional del desarrollo social, resulta innegable la necesidad de fortalecer la capacidad de articulación y coordinación de las políticas de superación de la pobreza con las de protección social (salud, vivienda, transferencias no contributivas, entre otras) y las relativas al ámbito económico y productivo, para lograr avanzar dentro de una particular dinámica demográfica hacia el desarrollo sostenible y la igualdad, visualizando las demandas de atención integral de las y los habitantes, independientemente de cualquier otra condición específica que las caracteriza.

El aumento de la esperanza de vida de la población y las necesidades de las personas mayores han sido consideradas para impulsar la entrada en vigor de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, como parte de los compromisos asumidos en la agenda internacional hacia la igualdad y no discriminación.

Por último, luego de este panorama general, se observa que en el actual Plan Nacional de Desarrollo, las acciones (pilares) con las que se pretende lograr las metas se orientan a:

- Reducir la pobreza en general y, particularmente, la pobreza extrema y disminuir la desigualdad social y territorial.
- Aumentar la empleabilidad de la población en edad de trabajar, favoreciendo la generación de empleo como mecanismo para la inclusión social.
- Contribuir con la reducción de la desigualdad social y territorial, articulando servicios, redes de apoyo y proyectos de infraestructura social y productiva accesibles e inclusivos en distritos priorizados.

13 Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018. Págs. 139-140.

- Garantizar el disfrute, la vivencia, el ejercicio efectivo y responsable de los derechos culturales y el ejercicio de los derechos de las personas jóvenes para una mejor calidad de vida.

La reducción de la pobreza requiere necesariamente de una distribución equitativa de los excedentes pero también de las necesidades para igualar realmente las oportunidades de acceso a formación, salud, vivienda, empleo, recreación, de lo contrario se continuarán reproduciendo las condiciones de desigualdad. La reducción de la desigualdad territorial pasa necesariamente por una mejoría en el acceso a los servicios, para lo cual es necesario dotar con la infraestructura de comunicación necesaria a todos los habitantes, de manera que tengan acceso por vías virtuales a la formación, al empleo, a la comunicación, a la recreación, la manifestación y el disfrute de las actividades culturales, reduciendo así los costos de la infraestructura vial, reduciendo el transporte público y privado, reduciendo la construcción de infraestructura institucional, y los costos de mantenimiento, entre otras huellas ecológicas.

Recomendaciones para el Estado Costarricense:

1. La Defensoría recomienda que la Asamblea Legislativa adopte legislación con el fin de promover de manera integral que se brinde atención a las diferentes formas de discriminación presentes en la sociedad costarricense. En ese sentido, la DHR presentó el Proyecto de Ley Marco para Combatir Toda Forma de Discriminación, en el que se incluyeron algunas reformas al Código Penal, entre éstas, el artículo 380 que tipifica el delito de discriminación racial.
2. Con el propósito de acelerar el proceso de ejecución de la Política Nacional para una Sociedad Libre de Racismo, Discriminación Racial y Xenofobia 2014-2025 y su Plan de Acción 2015-2018, la Defensoría reitera al Ministerio de Relaciones Exteriores las siguientes recomendaciones:
 - Presentación de la Política y el Plan en el Consejo de Gobierno, con la finalidad de lograr un compromiso al más alto nivel para su ejecución.
 - Diseñar y ejecutar un proceso de promoción y divulgación de ambos instrumentos para las instituciones públicas y la sociedad civil.
 - Conformar la Subcomisión para la Política, en aras de generar las coordinaciones y articulaciones correspondientes a su implementación¹⁴.
3. En ese mismo sentido, se recomienda al Estado conformar el ente de consulta con la sociedad civil.
4. La Defensoría de los Habitantes insiste en que las instituciones públicas deben adecuar sus procedimientos a las necesidades y realidades de los grupos de población discriminados, de forma tal que se logren armonizar con la normativa vigente y con las obligaciones internacionales de derechos humanos.
5. La Defensoría ha insistido en que se requiere de un plan de acción que señale las acciones específicas, los responsables de cada acción, y los plazos de ejecución, para brindar el seguimiento correspondiente a la Política migratoria emitida en 2013.
6. Si bien la Ley de Migración N° 8764 entró en vigencia en el 2010 requiere ser revisada para que el enfoque de derechos humanos no sea un simple enunciado de principios, sino que la transversalice en cada uno de los requisitos exigidos y de los procedimientos estipulados. Las autoridades migratorias han iniciado un proceso de revisión de esta normativa, tendiente a reformar algunas de las disposiciones de la ley. La Defensoría ha llamado la atención de estas autoridades sobre varios aspectos que requieren ser reformados, entre tales:
 - Determinación del fundamento técnico y de las diferencias de los montos establecidos en la legislación migratoria, tanto para efectos de iniciar los trámites de regularización migratoria como

14 Oficio N° DH-PE 0184-2015 de fecha 10 de marzo de 2015 y dirigido al Ministro de Relaciones Exteriores y Culto.

para gestionar el documento de identidad migratorio (denominado DIMEX), de forma tal que se fijen de forma proporcional a la categoría migratoria que se está gestionando y contemplen la exoneración total para algunas poblaciones en situación de vulnerabilidad.

- Falta de regulación de los centros de detención migratoria, en materia de condiciones de infraestructura, sanitarias y de funcionamiento, para garantizar que no se violenten los derechos humanos de las personas sometidas al control migratorio, mientras permanecen detenidas en esos lugares.
 - Establecimiento de límites a la potestad discrecional que se otorga a las autoridades migratorias en materia de detención administrativa por razones de control migratorio (posibilidad de extender plazos de detención, por ejemplo, si se logra justificar que no se han finalizado las gestiones propias para llevar a cabo la deportación de estas personas).
 - Regulación expresa del procedimiento excepcional para la categoría migratoria por razones de humanidad, diferente a los trámites ordinarios propios de las otras categorías migratorias.
 - Reconocimiento de la especificidad indígena en los procesos de regularización migratoria y los costos de la documentación; mediante el establecimiento de trámites migratorios que se ajusten a las condiciones y movilidad laboral que caracteriza esta migración, así como aspectos relacionados con su idioma y costumbres y aspectos propios de esa movilización (grupos familiares, por ejemplo).
 - Necesidad de analizar las solicitudes de regularización migratoria y de renovación de la condición migratoria de aquellas personas con antecedentes judiciales, a la luz de los principios razonabilidad y proporcionalidad, de manera que no se violenten los derechos a la reunificación familiar, a la paternidad, la maternidad, de los progenitores y de sus hijos e hijas, así como las condiciones de arraigo.
 - Revisión del requisito obligatorio de demostrar el pago del aseguramiento ininterrumpido para efectos de tramitar la renovación de la condición migratoria autorizada, en total desigualdad respecto a los nacionales.
 - Establecimiento de una Comisión de Visas Restringidas en forma separada de la Comisión de Refugio, de forma tal que se garantice que el análisis de estas solicitudes se realice a la luz de los compromisos internacionales ratificados por el Estado costarricense y atendiendo a la naturaleza diferente de cada uno de éstas (el trámite de visa responde a los intereses del Estado relacionados con la migración que se desea atraer al país y el de refugio, refiere a la obligación del Estado de garantizar la protección de los derechos humanos de las personas extranjeras que huyen de sus países de origen o residencia en resguardo de su vida, libertad o integridad personal).
7. La Defensoría recomienda que el Estado adopte una normativa especializada para la atención y sanción del tráfico ilícito de migrantes.
8. La Defensoría reitera al Estado lo expresado en abril del 2015 cuando se presentó ante la Comisión de Derechos Humanos un informe con varias recomendaciones, entre las que destacan:
- Proponer a la Comisión de Derechos Humanos, la permanencia de la Subcomisión Indígena, al menos con la misma participación de las organizaciones e instituciones involucradas en el periodo 2014-2015.
 - Reiterar el apoyo a la creación de una Oficina Indígena en la Asamblea Legislativa, a través de la cual se coordinen los procesos de consulta sobre las medidas legislativas que sean susceptibles de afectarles.
 - Recomendar el desarrollo de un espacio de análisis, en un máximo de seis meses, sobre el expediente 14.352 Proyecto de Ley de Desarrollo Autónomo de los Pueblos Indígenas de Costa Rica, previo a recomendar su votación.
9. La Defensoría recomienda que el MIVAH y el BANHVI desarrollen políticas y lineamientos en materia de vivienda indígena culturalmente adecuada a las diferentes características de los pueblos indígenas.

10. El Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad, instancia creada por la Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad para dar seguimiento a la aplicación de sus normas, recomendó a Costa Rica que “en el marco de sus políticas de protección social de lucha contra la pobreza, proporcione asistencia para subsanar las graves desventajas socioeconómicas resultantes de la exclusión por discapacidad que experimentan las personas”. La PONADIS no contiene ninguna disposición relativa a la lucha contra la pobreza y la protección social, como lo dispone la Convención Sobre los Derechos de las personas con Discapacidad, específicamente el artículo 28.

11. Recientemente se aprobó un nuevo método de medición de la pobreza que no se focaliza en el ingreso como único criterio para definirla, sino que se consideran otros factores como el trabajo, la educación, vivienda, uso de Internet, salud y protección social; sin embargo, solo en este último factor se incluye la discapacidad, cuando debería de incorporarse transversalmente en todos los factores, de manera tal que se tenga una visión integral del impacto de la discapacidad en las familias económicamente desiguales.

12. El Plan Nacional de Desarrollo hace énfasis en cuanto a tomar medidas para contribuir con la reducción de la pobreza donde se encuentran las personas con discapacidad. No obstante es importante que la medición de la pobreza no se restrinja al criterio del ingreso como el único factor determinante y se incorpore la discapacidad con un tema que debe permear todos los factores para medir pobreza.

13. La Defensoría recomienda a la Asamblea Legislativa que acoja el Proyecto de Ley de Autonomía Personal.

14. El Comité de Derechos de las personas con discapacidad ha señalado que el Estado costarricense debe adoptar un sistema de servicios de apoyo destinados a que las personas con discapacidad intelectual y mental ejerzan el derecho al sufragio.

15. La Defensoría recomienda al Estado iniciar procesos de desinstitucionalización para que personas con discapacidad y que están internadas hace años en instituciones psiquiátricas se integren a la sociedad, así como tomar las medidas pertinentes para evitar la institucionalización de más personas.

16. La Defensoría recomienda al Estado adoptar normativa que regule las uniones entre personas del mismo sexo y legislación que norme lo relacionado con la identidad y expresión de género de la población transexual.

17. Se recomienda al Estado costarricense elaborar el Plan de Acción correspondiente a la Política Nacional de Vejez y Envejecimiento que permita hacer efectivos los lineamientos correspondientes en las diversas políticas públicas existentes, incorporando la perspectiva de la vejez y el envejecimiento con la finalidad de brindar las respuestas integrales que requieren las personas mayores, así como para visibilizar la especificidad etaria, conforme con la dignidad humana, dentro de la adecuación de los servicios públicos.

18. La evaluación de los procedimientos de valoración y resolución para el otorgamiento de los beneficios sociales a las personas mayores en situación de pobreza superando el retraso administrativo que presenta en la actualidad y resulta incongruente con el grado urgencia de satisfacción de las necesidades básicas que demanda esta población.

19. Es necesario que el Estado evalúe las tendencias demográficas y el fenómeno de envejecimiento en la definición de acciones dirigidas a la reducción de las desigualdades, dados los retos que plantean frente a las diversas especificidades (o condiciones particulares) que presentan las y los habitantes conforme avanzan en edad.

20. La necesidad de agilizar en la Asamblea legislativa la ratificación de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores.



11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles

El *Informe de Perspectivas de Urbanización Mundial, 2014*, desarrollado por Naciones Unidas¹, refiere que al 2014, el 54% de la población mundial vive en zonas urbanas. Se espera que para el 2050, esta cifra se incremente al 66%. Por su parte, el documento preparatorio sobre Ciudades Inclusivas, de cara a la reunión mundial de Habitat III, a desarrollarse en el mes de octubre del 2016, en Quito, Ecuador, brinda cifras importantes de cara a contar con una radiografía del estado actual de la planificación de las ciudades. Es así como se establece que más de dos tercios de la población mundial vive en ciudades en las que las desigualdades de ingresos han venido en aumento. Asimismo, un tercio de la población urbana del mundo en desarrollo (863 millones de personas) vive en “tugurios” donde no se satisfacen las condiciones mínimas para contar con una adecuada calidad de vida.

Esta expansión de las ciudades y de las desigualdades sociales, se convierte en uno de los mayores retos para el desarrollo sostenible, requiriéndose articular los mecanismos que permitan una gobernanza de las ciudades donde las mismas respondan a las necesidades cada vez más crecientes de la población de una forma inclusiva, segura, resiliente y sostenible.

Los procesos de urbanización están conectados integralmente con tres pilares fundamentales del desarrollo sostenible como lo son el desarrollo económico; el desarrollo social y la protección ambiental. Cualquier discusión sobre el perfil de las ciudades que queremos no debe obviar de forma alguna cada uno de estos pilares.

Es así como el Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 11 establece como meta el lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean **inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles**. Estas cuatro características que se refieren, están íntimamente ligadas al desarrollo económico, social y la protección ambiental, como a continuación se detalla.

Conviene referir que la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, suscrita en el 2004, en el marco del Foro Mundial Urbano, señala con determinación que las ciudades deben ser un ámbito de realización de todos los derechos humanos y libertades fundamentales, asegurando la dignidad y el bienestar colecti-

1 <http://esa.un.org/unpd/wup/Publications/Files/WUP2014-Highlights.pdf>

vo de todas las personas en condiciones de igualdad, equidad y justicia. Se desarrolla así el *Derecho a la Ciudad* como el que tiene toda persona sin discriminación de género, edad, raza, etnia, orientación política, religiosa, sexual, y respetuoso de la memoria e identidad cultural, a disfrutar plenamente de la ciudad como un espacio colectivo culturalmente rico y diversificado que pertenece a todas y todos.

Las ciudades tienen un enorme efecto de atracción, justificado en mucho por concentrar en ellas la mayor parte de las actividades económicas, mismas que a su vez generan empleos incidiendo efectivamente en la calidad de vida de las personas. Pese a ello, el encarecimiento de los bienes y servicios que se generan en estos centros económicos hace que, en no pocos casos, la propia ciudad se convierta en un foco de exclusión social donde la población con menores ingresos termina trasladándose a sus periferias, generándose una desigualdad social que tiene como uno de sus puntos neurálgicos el territorio y que se agrava especialmente para algunos grupos poblacionales más vulnerabilizados. Además, las ciudades pueden presentar otras condiciones excluyentes, como la falta de accesibilidad física o la inexistencia de espacios públicos, mismos de vital importancia como lugares de convivencia e interacción social por excelencia.

Es así como las relaciones generadas entre los habitantes de la ciudad y las autoridades públicas deben ser replanteadas de forma tal que la cohesión e inclusión social se conviertan en un objetivo compartido de las políticas públicas territoriales. Se concluye entonces que: *"Cohesión social y cohesión territorial van juntas, así como sociedad y territorio no pueden concebirse por separado. El territorio es un espacio social y político y allí se expresa la manifestación física de la cohesión y el equilibrio social"*².

Históricamente, las mujeres han sido víctimas de distintas formas de violencia en los espacios públicos entre las que se destaca la sexual, que van desde comentarios sexuales no deseados y tocamientos hasta violaciones y femicidios, entre otras. Las violencias por género hacen que las mujeres vivan de una manera diferente el uso y disfrute de sus ciudades, limitándoles su derecho a la movilidad, educación, trabajo, recreación, a agruparse, a su participación en la vida política y, en última instancia, a la dignidad y vida de las mujeres.

La eliminación de violencias tales como psicológicas, físicas, patrimoniales y sexuales contra mujeres y niñas en espacios públicos, así como la reducción de su percepción de inseguridad pasa por la obligación estatal de contar con áreas pobladas seguras -tanto urbanas como rurales- acompañado a un sistema de transporte libre de violencia por razón de género.

La inclusión de la erradicación y prevención de la violencia contra las mujeres en espacios públicos en las políticas públicas y programas de seguridad ciudadana deben de tener como fin ciudades inclusivas, para lo cual se debe de contar con un proceso de planificación urbana con enfoque de género de tipo participativo que se origine en la voces de las mismas mujeres y que sea transparente para que rinda cuentas a las usuarias sobre su implementación.

La seguridad y la infraestructura inclusiva son clave en los medios de transporte. Para ello se debe tener en cuenta que las mujeres tienen patrones de uso diferente a los hombres.

Las barreras que constituyen los mercados con pasadizos estrechos, parques abandonados, calles solas, las paradas, lotes baldíos, puentes sin iluminación, así como las dinámicas agresivas contra las niñas, adolescentes y mujeres dentro los buses, taxis y trenes, deben ser objeto de identificación urgente por parte de las instituciones del Estado costarricense a fin de tomar las medidas necesarias que les garantice a las mujeres el disfrute pleno de todos sus derechos en estos tipos de espacios.

2 Biffarello, Mónica. **"Sin calidad institucional no hay cohesión social"**. Cohesión Social y Gobernanza Democrática: para unas regiones y ciudades más inclusivas". América- Europa de Regiones y Ciudades (AERYC). <http://www.urosario.edu.co/competitividad/documentos/MaquetaLibroCohesionSocial/>

Al respecto, ONU-HABITAT ha formulado las “*Siete Normas para la Gobernanza Urbana*” a saber, **EQUIDAD:** acceso de todas las personas, sin distinción de sexo, raza, etnia, edad, intereses políticos, u otras características, a los recursos básicos de la ciudad y a los procesos de toma de decisión de la vida urbana, privilegiando a los grupos más pobres y vulnerables. **SEGURIDAD:** cada individuo tiene el derecho inalienable a la vida, a la libertad y a la seguridad personal. Las ciudades deben procurar evitar los conflictos humanos y los desastres naturales, involucrando a todos los grupos de interés en la prevención de crímenes y de conflicto y en la prevención de desastres. **EFICIENCIA:** en la prestación de servicios públicos y en la promoción del desarrollo económico urbano. **SUSTENTABILIDAD:** las ciudades deben equilibrar las necesidades económicas y sociales del presente y del futuro, sin vulnerar al medioambiente y deben tener un compromiso claro de reducir la pobreza urbana. **DESCENTRALIZACIÓN:** de las responsabilidades y de los recursos, basado en el principio de subsidiariedad y responsabilidad. **TRANSPARENCIA Y GESTIÓN RESPONSABLE:** una gestión urbana transparente y abierta, y una ciudadanía vigilante de sus derechos. **COMPROMISO CÍVICO Y CIUDADANO:** ciudades que aseguren la participación activa de la ciudadanía en la toma de decisiones son más gobernables, tanto a nivel de gestión directa como a través de su representación democrática.

El desarrollo y trabajo en cada una de estas Normas citadas nos permiten generar las condiciones para lograr el cumplimiento de ese Objetivo de Desarrollo Sostenible propuesto.

Tal y como lo señala el Informe “*Estado de las Ciudades de América Latina y el Caribe 2012: Rumbo a una Nueva Transición Urbana, publicado por ONU-Habitat*”: “*La tendencia a la estabilidad demográfica y las nuevas configuraciones económicas y territoriales están desplazando las demandas ciudadanas y el gobierno urbano hacia nuevas áreas y desafíos. La demanda ya no es solo de mayor cantidad de servicios e infraestructura, sino también la mejora en la calidad de vida urbana y la garantía de derechos vinculados a la seguridad, la movilidad, la protección ambiental y la superación de las inequidades sociales*”.

En igual sentido, los documentos preparatorios de cara a la Reunión de Habitat III, señalan en materia de Gobierno Urbano:

“Las ciudades necesitan para incluir más y más voces para responder a los desafíos de la gobernanza urbana. Gobernanza urbana eficaz requiere una relación más sofisticada, con responsabilidades claramente asignadas, una colaboración más fuerte entre los diferentes niveles de gobierno (gobernanza multinivel), y medios regulares y más creativos de la interacción con la sociedad civil”.

Estamos así ante una transición urbana que apuesta por la planificación y ordenamiento territorial que permita que las ciudades cumplan con objetivos que van más allá de los servicios e infraestructuras tradicionales, avanzando hacia la generación de las ciudades como verdaderos espacios de ejercicio de los derechos humanos. Esta transición está completamente alineada con el Objetivo de Desarrollo Sostenible propuesto, donde la inclusividad, la seguridad, resiliencia y sostenibilidad, se establecen como características básicas y determinantes de las ciudades y requiere de una estructura de Gobernanza Urbana Participativa.

¿Qué vamos a entender por ciudad inclusiva? Una ciudad inclusiva es aquella “...*que promueve el crecimiento con equidad. Es un lugar en el que todos, independientemente de sus medios económicos, género, raza, etnia o religión, están capacitados y habilitados para participar plenamente en las oportunidades sociales, económicas y políticas que las ciudades tienen para ofrecer. La planificación participativa y la adopción de decisiones son los medios estratégicos para llevar a cabo esta visión*”³.

Ante este contexto internacional, conviene analizar el estado de situación en nuestro país en torno a la planificación territorial, especialmente la planificación urbana. En las últimas tres décadas, Costa Rica

3 ONU-Habitat. 1999.

se convirtió en una sociedad predominantemente urbana, sin crear las condiciones de protección ambiental, infraestructura y servicios que la sustente. En el centro del país, el principal resultado es una zona metropolitana caótica para el ambiente y la calidad de vida. Hoy, la Gran Área Metropolitana (GAM) alberga más de la mitad de la población nacional y de la Población Económicamente Activa (PEA). En los últimos 10 años, el número de viviendas que se construyeron o pasaron a estar en zonas urbanizadas se duplicó, en una expansión acelerada y explosiva hacia los cantones periféricos. Al respecto, el Informe del Estado de la Nación (2014), dedica un capítulo al ordenamiento del territorio estableciendo como conclusión que estamos ante la presencia de un *"déficit de gobernanza, es decir, de capacidad para la toma de decisiones efectivas orientadas a promover un desarrollo territorial más sostenible. Para ello es necesario tener claro hacia dónde se quiere avanzar y un compromiso con un mejor uso del suelo. Hay varios ámbitos que requieren atención: normativa dispersa y débiles controles sobre la existente; poderosos intereses económicos que se resisten a las regulaciones y poca voluntad de la población para acatar políticas restrictivas"*⁴.

La realidad que afronta el país en el tema hizo que el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, reconociera la *"ausencia integral y efectiva de ordenamiento territorial en el país (...)". Es notoria la ausencia de una política integral en ese campo que marque un derrotero común y establezca mecanismos de coordinación entre las instancias involucradas y delimite sus alcances en el proceso"*. Lo anterior generó que el país se propusiera metas plasmadas en el PND, específicamente en materia de ordenamiento territorial, el objetivo fijado es: *"El fortalecimiento de la conservación y el uso sostenible del patrimonio genético, natural y cultural, a partir de un ordenamiento territorial y marino basado en una participación concertada, que asegure el respeto, ejercicio y goce de los derechos humanos"*.

De esta forma, para medir el cumplimiento del Objetivo se fijó en materia de ordenamiento territorial el número de planes reguladores del país con planificación local y regional concordada. Se define como meta del 2015-2018: 31 planes reguladores locales aprobados y 4 planes reguladores costeros aprobados.

¿Dónde estamos actualmente en materia de ordenamiento territorial?

En los últimos años se ha generado una gama importante de instrumentos tendentes a mejorar la situación de atraso que el país ha tenido en temas de planificación urbana; sin embargo, se requieren respuestas eficientes y efectivas que respondan a las necesidades de las y los habitantes y es en este sentido que existe una amplia responsabilidad de los tomadores de decisiones de priorizar el tema de Gobernanza Urbana.

En el tema de ordenamiento territorial, si bien las municipalidades llevan la batuta que permite orquestar la forma en que se desarrollan los diferentes territorios, es innegable que el proceso continuo de planificación involucra múltiples actores, tanto en la escena política, como la administrativa, siendo la normativa uno de sus pilares principales.

Los Gobiernos Locales son los mayores involucrados en los procesos de planificación y es en punto a ello, que esta Defensoría observa una necesidad de que las Municipalidades aseguren su credibilidad realizando tangibles esfuerzos para conectar a sus habitantes con el quehacer municipal, promoviendo la participación efectiva y generando alianzas estratégicas, no solo con sus munícipes, sino con la empresa privada, que permitan una planificación inclusiva, equitativa y sostenible de sus ciudades, siendo que el sector privado tiene un desarrollo inmobiliario dinámico, lo cual ha generado una gestión urbana acelerada, consideración esencial a tomar en cuenta.

4 Informe del Estado de la Nación en Desarrollo Sostenible, 2014. Pág. 67.

Ahora bien, existe una amplia gama de instrumentos técnicos y legales que el Estado costarricense ha venido formulando en temas de planificación y ordenamiento territorial procurando con ello impulsar la consecución de los objetivos planteados en el PND, así como en cumplimiento de los a los Objetivos de Desarrollo Sostenible:

- Mediante el Decreto Ejecutivo N° 38145-PLAN-MINAE-MIVAHMOPT-S-MAG del 10 de marzo del 2014, se oficializó del **Plan GAM 2013-2030**, como una política de ordenamiento territorial que rige para la Gran Área Metropolitana.
- Posteriormente, mediante el Decreto N° 38334-PLAN-MINAE-MIVAH-MOPT-S-MAG se publica de Reglamento Plan GAM 2013-2030 del 30 de abril del 2014 en la Gaceta N° 82.
- Bajo el Decreto N° 31062 del 19 de febrero del 2003, se crea el Consejo Nacional de Planificación Urbana y su Secretaría Técnica, con el fin de cooperar en la formulación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, mismo que no se ha operativizado efectivamente.
- En el Decreto N° 38782-MINAE-MAG-MIVAH-MIDEPLAN del 13 de noviembre del 2014, se publicó el Reglamento para agilizar las acciones de revisión y aprobación de Planes Reguladores Locales y Costeros.
- Mediante el Decreto N° 39150-MINAE-MAG-MIVAH-PLAN-TUR del 11 de agosto del 2015, se concreta el Reglamento de la transición para la revisión y aprobación de Planes Reguladores.

Estos instrumentos permiten atender uno de los mayores inconvenientes que se tenían a nivel de ordenamiento territorial y es la necesaria revisión de la normativa vigente, misma que no se ajustaba a la realidad imperante. Conviene referir que el Decreto mediante el cual se oficializa el PLAN GAM 2013-2030, se encuentra actualmente impugnado,⁵ lo cual introduce incertidumbre en el proceso que se espera sea resuelto prontamente. Pese a lo anterior, se considera un avance importante el contar con la referida normativa como un instrumento técnico de política pública incorporado ya al PND, así como al Plan Nacional de Energía 2015-2030, e indirectamente en el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones 2015-2021 al desarrollar el tema de las ciudades conectadas y la importancia de ello en el mejoramiento de la calidad de vida de las personas.

Por otra parte, conviene señalar que actualmente existe un importante movimiento ciudadano en torno a diversos temas de la ciudad, tales como la modernización del transporte público, los espacios públicos y rediseño de las ciudades y la movilidad activa y segura, entre otros. Distintas Organizaciones no Gubernamentales⁶, así como la Academia están realizando propuestas importantes e innovadoras en temas de ordenamiento territorial, todo lo cual está dinamizando positivamente el tema.

Asimismo, con ocasión del conocimiento en la Asamblea Legislativa del Proyecto de Ley de Movilidad y Seguridad Ciclista, Expediente 19.548, se generaron previamente espacios de participación para los diferentes actores sociales involucrados en el tema: instituciones públicas, universidades, organizaciones de la sociedad civil, cámaras de transporte, organizaciones de ciclistas, entre otros. Las jornadas de trabajo realizadas han permitido, además de retroalimentar la propuesta legislativa, el establecer una importante plataforma de diálogo entre diversos sectores sobre temas relacionados con el ordenamiento territorial, lo cual es muy positivo, en tanto toda herramienta que permita articular el quehacer interinstitucional con la participación de todos los actores resulta un paso importante hacia la gobernanza urbana.

Entre los principales vacíos que pueden identificarse en materia de planificación territorial se ubican la ausencia de mecanismos de coordinación entre las diferentes entidades de gestión, así como de parti-

5 Plan GAM está impugnado en la Sala Constitucional, específicamente sus arts 25, 35, 39 y 69, expediente N° 14-019525-0007-CO, el cual a la fecha no ha sido resuelto.

6 Entre ellas: Movete por tu ciudad; Chepequetas; Centro para la Sostenibilidad Urbana; el Instituto Tecnológico de Costa Rica, la Universidad de Costa Rica, entre otros.

cipación por parte de los sectores involucrados. Se requiere un liderazgo en el tema que permita llevar a una efectiva implementación de las políticas públicas emitidas.

El patrimonio natural y cultural de nuestras ciudades

La Constitución Política dispone que el Estado debe proteger las bellezas naturales y conservar el patrimonio histórico y artístico de la nación. Asimismo, señala que toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Por ello, la Defensoría de los Habitantes está legitimada para denunciar los actos que infrinjan ese derecho y para reclamar la reparación del daño causado. La Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, reconocen los derechos culturales como parte integrante de los derechos humanos y, al igual que los demás, son universales, indivisibles e interdependientes. Señala la Observación General 21 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que: "Su promoción y respeto cabales son esenciales para mantener la dignidad humana y para la interacción social positiva de individuos y comunidades en un mundo caracterizado por la diversidad y la pluralidad cultural".

Por su parte, la Ley Orgánica del Ambiente dispone que el daño al ambiente constituye un delito de carácter social, económico, cultural, y ético. Asimismo, la Ley de Patrimonio Histórico-Arquitectónico tutela los bienes inmuebles estatales y privados. En igual sentido, el Convenio sobre Diversidad Biológica y Anexos, señala que cada país contratante deberá elaborar estrategias, planes o programas nacionales para la conservación y la utilización sostenible de la biodiversidad o, bien, adaptará para este fin, las estrategias, planes o programas existentes a lo establecido en el Convenio.

La normativa nacional e internacional establece, claramente, las políticas de protección y conservación que los Estados deben dar a su patrimonio natural y cultural, tarea que Costa Rica ha venido realizando de acuerdo con los recursos humanos y económicos disponibles, pese a las limitaciones presupuestarias existentes.

Es así como en procura de conservar y proteger el patrimonio natural y cultural del Estado, se incorpora, dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 una serie de objetivos específicos para salvaguardarlo. Asimismo, se suscribieron la Política Nacional de Derechos Culturales 2014-2023 y la Política Nacional de Biodiversidad 2015-2030. Dichos planes incorporan un diagnóstico país de cómo está la situación en esta materia y promueven su protección y gestión adecuada, incorporando la participación de los gobiernos locales en la atención de los problemas relacionados con el patrimonio natural y cultural, en atención a lo definido en los respectivos planes reguladores.

Una de las principales metas del país en el tema de conservación y protección del patrimonio cultural y natural, es que exista una coordinación interinstitucional para que los proyectos que se construyan en el país con inversión pública o privada, se realicen en respeto absoluto del Patrimonio Natural del Estado y del Patrimonio Cultural, en armonía con los preceptos del desarrollo sostenible y la normativa vigente que los protege. No se debe favorecer un desarrollo nacional en atención a intereses particulares y en detrimento del interés general de la población.

Se debe tener en consideración la amenaza para el patrimonio natural y cultural que significa el cambio climático; existiendo una importante omisión del mismo en la ejecución de proyectos de desarrollo en el país⁷, lo cual debe ser corregido.

⁷ Como señala el Plan de Desarrollo Nacional 2015-2018: "De manera que incorporar la adaptación al cambio climático ligado a la gestión del riesgo en la planificación institucional y aprovisionamiento presupuestal de todas las instituciones del Estado es una medida urgente que debemos emprender hoy día, especialmente en aquellos sectores más vulnerables al cambio climático como lo son los ecosistemas, la infraestructura y los sectores productivos (vivienda, zona costeras y pesca, biodiversidad, recursos hídricos y energía). De igual forma, programas que aumenten la resiliencia en las comunidades frente al cambio climático es el reto que nos ocupa".

Dicho lo anterior se identifican como retos del país en la materia el fortalecer la institucionalidad encargada de la protección del Patrimonio Natural del Estado y del Patrimonio Cultural; promoviendo la denuncia ante las instancias judiciales, de las situaciones anómalas que se presenten. Asimismo, urge la coordinación entre el Gobierno Central y las Municipalidades para establecer estrategias de desarrollo, protección y conservación del ambiente en cada zona, así como la implementación de planes reguladores de uso de suelo efectivos que ayuden en la protección del patrimonio natural y cultural del Estado.

Por su parte, debe considerarse la implementación de programas de concientización social a la comunidad, así como promocionar una mayor participación ciudadana para la conservación y protección del patrimonio natural y cultural.

Para lograr la efectiva protección del patrimonio cultural material del país, debe procederse a su identificación en cada cantón del país, involucrando a las municipalidades en su protección y conservación, tal y como lo establece la Constitución Política y la normativa nacional e internacional. Asimismo se debe trabajar en la delimitación de áreas protegidas de acuerdo con la Ley Forestal, para que una vez definidas sean registradas dentro de los planes reguladores para su efectiva protección, ante la solicitud de permisos para realizar actividades dentro de sus límites y áreas circundantes.

Por último, ante la constatación de un daño ambiental, se debe asegurar la regeneración del lugar así como emprender programas de recuperación del daño, y promover la coordinación interinstitucional para la atención de estas situaciones.

Sobre la reducción del impacto ambiental negativo per cápita de las ciudades

La Ley General de Salud precisa que corresponderá a las autoridades de salud la aplicación y el control del cumplimiento de la normativa que regula la protección del ambiente. De ahí la necesidad de una intervención más proactiva por parte de las autoridades del Ministerio de Salud en exigir el cumplimiento de la normativa de emisiones e inmisiones atmosféricas, además de promover la promulgación de reglamentos para el control de emisiones vehiculares, un pendiente país desde hace varios años⁸, así como la promulgación de un reglamento (el cual está en revisión) que defina los valores máximos de concentración de contaminantes presentes en el aire -ozono, monóxido de carbono, dióxido de azufre, dióxido de nitrógeno, plomo y partículas suspendidas-, con el fin de asegurar el derecho de las y los habitantes del país a gozar de una calidad del aire que garantice la protección de su salud y el bienestar.

El Ministerio de Salud, así como otras entidades, han realizado estudios sobre el efecto de la contaminación del aire en la salud de la población de Costa Rica, considerando su costo promedio de 31 002 598 198 colones, tomando en cuenta egresos hospitalarios por causas respiratorias, incidencia en bronquitis crónica, días de incapacidad y episodios de asma, entre otros.

Por otra parte, la generación y el manejo de los residuos sólidos por parte de los gobiernos locales es uno de los más grandes retos que enfrenta nuestro país. La inadecuada disposición y gestión de los residuos sólidos genera contaminación y degradación del medio ambiente, contaminando el suelo, el recurso hídrico y la atmósfera, afectando a los ecosistemas terrestres y marinos y, de este modo, afectando el disfrute de los derechos humanos, particularmente los derechos a la vida, a la salud y a un ambiente sano. Esta situación es particularmente severa en las ciudades, en las que existe una alta densidad de población y la demanda sobre los servicios municipales de recolección, disposición y tratamiento de los residuos es mayor.

⁸ Se encuentra pendiente la reglamentación al artículo 38 de la Ley de Tránsito número 9078, el cual pretende establecer las emisiones máximas permitidas y los procedimientos de medición y control de dichas emisiones que expulsan los vehículos de motor que usan combustibles que puedan contaminar el ambiente, así como lo relativo a los sistemas de control de emisiones de dichos vehículos, ya sea que se vayan a inscribir o estén en circulación en el territorio.

En atención a los problemas de disposición final de residuos sólidos y su tratamiento, en el año 2015, se promulga un reglamento que tiene por objeto establecer requisitos de operación y límites máximos de emisión para las instalaciones de coincineración de residuos sólidos ordinarios y minimizar los impactos negativos a la salud de las personas y al ambiente. Sin embargo, actualmente, este reglamento se encuentra impugnado ante la Sala Constitucional.

Conviene además hacer mención a la Ley para la Gestión Integral de Residuos, N° 8839, misma que constituye una herramienta fundamental para garantizar el derecho de toda persona a gozar de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, proteger la salud pública y evitar que el inadecuado manejo de los residuos impacte la salud humana y los ecosistemas, contamine el agua, el suelo y el aire, y contribuya al cambio climático⁹. Asimismo, el Ministerio de Salud trabaja en la emisión de reglamentos y demás normas relacionadas con el manejo y disposición final de los distintos tipos de residuos, con el fin de gestionar integralmente los desechos.

No obstante lo anterior, se está lejos de alcanzar una verdadera gestión integral de los residuos. Actualmente, a casi 6 años de su entrada en vigencia, sólo 65 de las 81 municipalidades del país han aprobado su respectivo Plan Municipal de Gestión Integral de Residuos, el cual es el instrumento que debe orientar las acciones municipales para la gestión en esta materia. La inexistencia de planes de gestión, la falta de implementación de los mismos, así como la inadecuada o limitada provisión de los servicios de recolección, disposición final y tratamiento, particularmente en zonas periféricas, alejadas o marginadas, representan los principales aspectos que deben combatirse para que la gestión de los residuos en Costa Rica no tenga un impacto negativo sobre el ambiente y el disfrute de los derechos humanos.

La gestión integral de los residuos requiere de información veraz, oportuna y accesible sobre su estado de situación que permita una toma de decisiones pronta y efectiva, motivo por el cual tanto la Política Nacional para la Gestión Integral de Residuos 2010-2021, como la Ley N°8839 y su reglamento, establecen la creación, implementación y operación de un Sistema Nacional de Información para la Gestión Integral de Residuos, con sus respectivos indicadores de gestión y de impacto, así como la elaboración anual de un Informe Nacional sobre el Estado de la Gestión Integral de Residuos. Esta información debe estar disponible y accesible a la población de conformidad con los principios de acceso a la información y deber de informar comprendidos en la ley, de modo que todos los actores sociales e institucionales involucrados puedan tomar decisiones fundamentadas y efectivas que logren reducir el impacto negativo sobre el ambiente.

Es importante que las instituciones competentes, especialmente, el Ministerio del Ambiente y Energía y el Ministerio de Salud, continúen coordinando esfuerzos para una gestión integral de los residuos en el país y para fomentar energías más limpias y eficientes, tanto en la industria como en el transporte automotor, para la protección de la salud de la población, el ambiente y minimizar el impacto del cambio climático en el país.

Sobre el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles

Por más de dos décadas Costa Rica ha mantenido el déficit habitacional más bajo de América Latina y el Caribe y este logro ha sido gracias a la coordinación entre diversos sectores del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, quien ha definido las principales acciones estratégicas para enfrentar este desafío.

⁹ Ley 8839, *Ley para la gestión integral de residuos*, artículo 2, incisos a y h, La Gaceta N° 135 del 13 de julio de 2010.

Con el fin de mejorar esos logros y asegurar la vivienda para todas y todos con servicios básicos adecuados, seguros y asequibles, el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos mediante la publicación en el Diario Oficial La Gaceta N° 47 del 7 de marzo de 2014, oficializó la Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos 2013-2030 bajo el Decreto Ejecutivo N° 38209-PLAN-MIVAH.

Esta política ha sido formulada bajo el enfoque de los derechos humanos¹⁰ procurando impulsar la vivienda adecuada y poli funcional, los asentamientos humanos que promuevan la integración y la cohesión social, y el hábitat participativo, inclusivo y sustentable, así como el fortalecimiento de la coordinación entre el sector público, sector privado y la sociedad civil.

Para alcanzar estos propósitos, la Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos, PNVAH, se ha estructurado en cinco ejes temáticos a saber: Político Administrativo, Sociocultural, Físico Espacial, y Ambiental, Económico Financiero. Cada eje cuenta con sus respectivos objetivos y metas, distribuidos en unos 26 subtemas sustantivos, con sus lineamientos y acciones estratégicas, que van desde la atención del déficit habitacional, hasta los aportes de la gestión de vivienda y asentamientos humanos a la mitigación y adaptación a los efectos del cambio climático, pasando por el fortalecimiento y sustentabilidad del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda¹¹.

Por ejemplo, el Eje Político-Administrativo pretende la creación del Sistema Nacional de Hábitat Humano que operará bajo la dirección del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos con el fin de que vincule y coordine los planes, programas, acciones e intervenciones públicas y privadas dirigidas a la satisfacción de las necesidades de vivienda y de los Asentamientos Humanos. La Defensoría considera necesario que en conjunto con la creación de esta área, se fortalezca el rol del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos por medio de una ley y no que dependa de una norma presupuestaria como lo ha sido desde que se creó.

Dentro de este mismo eje temático hay desafíos en los que el Estado ha venido trabajando, sin embargo es necesario el mejoramiento. Uno de ellos es la participación ciudadana, la tramitología y el registro único de beneficiarios SINIRUBE, al que esta Defensoría se refiere con mayor profundidad en el desarrollo del ODS No. 1. Otro desafío del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, incorporado en la Política es la agilidad en la tramitación de los proyectos de vivienda, bonos individuales y bonos colectivos para mejoramiento de barrios marginales; ya que actualmente la aprobación de un proyecto tarda hasta tres años. La buena comunicación entre los diferentes sectores será decisiva para lograr dicho objetivo.

Otro de los desafíos de la Política Nacional de Vivienda es el Eje Ambiental el cual impulsará el desarrollo de asentamientos humanos en sitios seguros y en función de su sostenibilidad, incrementando la capacidad para atender eficazmente las emergencias, recuperarse rápidamente del efecto de un evento, buscando mecanismos de adaptación al cambio climático y promoviendo el empleo de materiales constructivos amigables con el ambiente, así como una cultura de aseguramiento de la vivienda¹².

Para la atención eficaz de las emergencias, la Defensoría ha señalado con anterioridad¹³, la necesidad de reformar la Ley del Sistema Financiero Nacional para la vivienda, en virtud de que las familias que han sufrido la pérdida de su vivienda por una emergencia, no pueden optar por una solución segura si no cuentan con un terreno apto para su construcción. Tampoco existe un trámite expedito para los casos identificados dentro el régimen de excepción por emergencia, ni se cuenta con un mecanismo oficial para que se identifique a las familias afectadas por un desastre. Asimismo, se ha hecho énfasis

10 Esto significa que hubo participación ciudadana generando así empoderamiento en las comunidades, que se establecen mecanismos de rendición de cuentas y sanciones a quienes la incumplan, que se incluyen principios de no discriminación, empoderando a las comunidades y actuando bajo el principio de legalidad.

11 Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos 2013-2030, pág. 32.

12 Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos, pág. 31.

13 Informe Anual de Labores, Defensoría de los Habitantes. 2013-2014.

en la necesidad de tratar los casos de emergencia como tales y no dentro de la tramitología ordinaria, situación que es necesaria para que el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda sea accesible para todas las familias.

Recomendaciones para el Estado Costarricense:

1. Lograr la aplicación efectiva a nivel nacional y local de los instrumentos jurídicos y técnicos aprobados sobre ordenamiento territorial.
2. Lograr planes reguladores actualizados, en los casos que proceda conforme al PLAN GAM 2013-2030.
3. Articular a los diferentes sectores públicos y privados, de forma tal que todos sean partícipes en los procesos de repensar y mejorar nuestras ciudades.
4. Fortalecer la institucionalidad encargada de la protección del Patrimonio Natural del Estado y del Patrimonio Cultural; promoviendo la denuncia ante las instancias judiciales, de las situaciones anómalas que se presenten.
5. Implementar programas de concientización social a la comunidad, así como promocionar una mayor participación ciudadana para la conservación y protección del patrimonio natural y cultural.
6. Identificar en cada cantón del país el patrimonio cultural material para su efectiva protección, involucrando a las municipalidades, tal y como lo establece la Constitución Política y la normativa nacional e internacional.
7. Delimitar las áreas protegidas de acuerdo con la Ley Forestal, para que una vez definidas sean registradas dentro de los planes reguladores para su efectiva protección, ante la solicitud de permisos para realizar actividades dentro de sus límites y áreas circundantes.
8. Fomentar la existencia en los Gobiernos Locales de un Plan Municipal de Gestión Integral de Residuos.
9. Implementar de manera efectiva el Sistema Nacional de Información para la Gestión Integral de Residuos.
10. Implementar de manera efectiva la Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos 2013-2030.



13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos

En el marco del trabajo desarrollado por la Organización de las Naciones Unidas ha sido resaltado como *"Todos los seres humanos dependen del medio ambiente en el que vivimos. Un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible es esencial para el pleno disfrute de una amplia gama de derechos humanos, entre ellos los derechos a la vida, la salud, la alimentación, el agua y el saneamiento. Sin un medio ambiente saludable, no podemos hacer realidad nuestras aspiraciones, ni siquiera vivir en un nivel acorde con unas condiciones mínimas de dignidad humana. Al mismo tiempo, la protección de los derechos humanos ayuda a proteger el medio ambiente"*¹. Reconociéndose así los vínculos existentes entre el medio ambiente y los derechos humanos.

Por ello en marzo del 2012 el Consejo de Derechos Humanos de la ONU estableció el mandato sobre los derechos humanos y el medio ambiente, con el objetivo de estudiar de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible, promoviendo las mejores prácticas en derechos humanos para la creación de políticas medioambientales; nombrándose un "Relator Especial" sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible.

En esta relación entre derechos humanos y medio ambiente, el cambio climático ocupa un lugar especial. El cambio climático es una amenaza para la humanidad, siendo un mandato la pronta intervención de cada uno de los países del orbe con la implementación de estrategias nacionales para su mitigación y adaptación. Sobre el tema el "Relator Especial" de la ONU ha trabajado junto con veintiséis expertos en derechos humanos de la ONU para alertar sobre los efectos y amenazas del cambio climático sobre el efectivo y pleno disfrute de derechos fundamentales y además exhortar a los Estados partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático a considerar sus obligaciones y responsabilidades en derechos humanos de frente a la firma de un nuevo acuerdo de cambio climático.

Los acuerdos de la Convención Marco sobre Cambio Climático de la ONU, "Acuerdos de París" firmado el 22 de abril del 2016 por un total de ciento setenta y un países miembros de la convención, se identifica como el primer paso para su puesta en vigencia frente a los efectos del cambio climático, puntualmente a partir de la reducción en el lanzamiento de gases contaminantes a la atmósfera y a limitar el aumento de la temperatura por debajo de 2°C, así como a continuar sus esfuerzos para limitar esta alza a 1,5°C.

¹ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas. <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Environment/SREnvironment/Pages/SREnvironmentIndex.aspx>

Se circunscriben en este contexto, las metas de desarrollo sostenible que buscan incorporar medidas relativas al cambio climático en las políticas, estrategias y planes nacionales, así como mejorar la educación, la sensibilización y la capacidad humana e institucional respecto de la mitigación del cambio climático, la adaptación a él, la reducción de sus efectos y la alerta temprana.

En el país desde hace más de dos décadas, se han asumido compromisos importantes para la reducción de los gases de efectos invernadero, como es el caso de la consolidación de una red de áreas protegidas privadas y públicas, estimulándose además actividades como el ecoturismo y la investigación; se cuenta con una Ley Forestal que prohíbe el cambio de uso de la tierra y establece un esquema de pago por servicios ambientales (PSA) bajo un modelo impulsado por otros países, se cuenta también con otras leyes ambientales que impulsan la reforestación, el control de la tala ilegal entre otros.

A partir del año 2009 la implementación de estrategias nacionales para adaptarse y mitigar el cambio climático fue asignada a la Dirección de Cambio Climático² (DCC) como una entidad adscrita al Ministerio del Ambiente y Energía (MINAET) desempeñando funciones de coordinación, gestión y formulación de políticas públicas en la materia y propiciando la creación de una agenda interinstitucional en la materia.

Se cuenta con la Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC) como iniciativa gubernamental que persigue responder a la problemática mundial del cambio climático, siendo la base para la meta país de lograr la carbono neutralidad para el 2021. Para lograrlo, el Plan de Acción de la estrategia contempla los sectores clave para la implementación de medidas; tratándose de **mitigación** serían los sectores de energía*, transporte*, agricultura*, industrial, residuos sólidos, turismo, hídrico, cambio de uso de la tierra y tratándose de **adaptación** serían los sectores hídrico*, energía, agricultura*³, pesca y zonas costeras, salud, infraestructura, biodiversidad. El Plan de Acción busca ser el instrumento para orientar la asignación de recursos públicos y privados en forma estratégica y de conformidad con un modelo de desarrollo bajo en emisiones y resiliente al cambio climático. Para cada uno de los sectores identificados como prioritarios se definen los pasos a seguir en los ejes de métrica, desarrollo de capacidades y tecnologías, sensibilización y cambio cultural.

El Plan de Acción para el Cambio Climático y la Gestión Agroambiental 2011-2014, promovió el incremento de profesionales con conocimientos en adaptación, mitigación y vulnerabilidad al cambio climático en el sector agroalimentario con miras a mantener e incrementar la competitividad, la resiliencia y la disminución de las emisiones de gases de efecto invernadero; vinculando al sector agro alimentario a las acciones de política nacionales e internacionales; contribuyendo al objetivo estratégico de la Política Nacional de convertir a Costa Rica en un país C-neutral.

Dentro de las iniciativas actuales implementadas por la DCC se tienen las siguientes:⁴

- Estrategias de Desarrollo de Bajas Emisiones (LEDS por sus siglas en inglés): consiste en proporcionar apoyo técnico y analítico al país para el desarrollo e implementación de LEDS. La iniciativa es apoyada por el Departamento de Estado de los Estados Unidos.
- Plan de Acción para la Implementación de la Estrategia Nacional de Cambio Climático: se refiere a establecer medidas y actuaciones específicas de corto (2014), mediano (2018), y largo plazo (2021), que el país debe seguir en los temas de cambio climático. Es apoyado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo y ejecutado por EPYPSA.
- Carbono 2012: su cometido es la elaboración de una hoja de ruta para la creación e implementación de un mercado de carbono doméstico y voluntario en Costa Rica. Es apoyado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y ejecutado por Ecoresources.

2 Creado mediante Decreto Ejecutivo No. 35669-MINAET publicado en la Gaceta del 06 de enero del 2010.

3 *Sector identificado como prioritario sea en adaptación o mitigación.

4 <http://cambioclimaticocr.com/>

- Formulación de Acciones Nacionales Apropriadas de Mitigación en Transporte y Agricultura (NAMAS por sus siglas en inglés): en transporte consiste en desarrollar un sistema de incentivos voluntarios en taxis, autobuses y gasolineras para favorecer cambios tecnológicos en vehículos o combustibles; en agricultura, el cometido es la mitigación y su impacto en cambios productivos y la adaptación ante el cambio climático. La iniciativa es apoyada por el Programa de Las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y ejecutada por el Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible de la Universidad Nacional (CINPE). NAMA significa Acciones Nacionales Apropriadas de Mitigación, por sus siglas en inglés.
- Programa Competitividad y Medio Ambiente (CYMA): consiste en la gestión integral de residuos en municipios e industria para regiones seleccionadas de Costa Rica. El Programa es apoyado por la Cooperación Internacional Alemana.
- Programa de Desarrollo Bajo en Emisiones (NEL por sus siglas en inglés): busca implementar programas y acciones con el fin de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y apoyar el desarrollo bajo en emisiones de carbono de Costa Rica.
- Facilidades para la implementación y preparación a la Mitigación (FIRM): su cometido es la facilitación del desarrollo de técnicas y herramientas para las estrategias de desarrollo bajo en carbono y NAMAS. La iniciativa es apoyada por el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente por medio de RISOE Center⁵ y ejecutada por Fundecooperación.
- Alianza para Preparación al Mercado (PMR por sus siglas en inglés): busca el desarrollo de capacidades y una plataforma para explorar instrumentos de mercado que apoyen la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero. Es apoyada por el *Parnertship for Market Readiness* (PMR) del Banco Mundial y ejecutada por el INCAE.
- Evaluación de Necesidades: tiene como objetivo identificar las necesidades de tecnologías ambientalmente sólidas, las barreras a la transferencia de tecnología y medidas para hacer frente a estos obstáculos, incluyendo la creación de capacidad. La iniciativa es apoyada por el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente por medio de *RISOE Center* y ejecutada por el INCAE.
- Preparación para impulsar REDD+⁶ entendidas como acciones para el control de la deforestación en Costa Rica. La iniciativa es apoyada por el Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques⁷ y ejecutada por el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO). Se denomina REDD+ a la reducción de emisiones derivadas de la deforestación y la degradación forestal, además de la conservación, el manejo sostenible y el mejoramiento de la reserva de carbono de los bosques en los países en desarrollo. Durante la COP 13, realizada en Bali en 2007, se reconoció la reducción de emisiones por deforestación y degradación de los bosques (REDD) como un mecanismo válido en la lucha contra el cambio climático.
- III Comunicación Nacional de Cambio Climático: consiste en informar sobre fuentes de emisión y absorción por sumideros⁸ de todos los gases de efecto invernadero no controlados por el "Protocolo de Montreal" y sobre los programas nacionales que contemplen medidas de mitigación y faciliten la adaptación al cambio climático. La iniciativa es apoyada por la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático y ejecutada por el Instituto Meteorológico Nacional.

5 UNEP RISOE CENTRE ON ENERGY, CLIMATE AND SD Proyecto Global CD4CDM Desarrollo de Capacidades para el Mecanismo de Desarrollo Limpio Quito, 10-12 de Febrero.

6 Según el Plan de Acción de la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático realizada en Bali en el 2007, se denomina REDD+ a la reducción de emisiones derivadas de la deforestación y la degradación forestal; además de la conservación, el manejo sostenible y el mejoramiento del *stock* de carbono de los bosques en los países en desarrollo.

7 Fondo creado por el Banco Mundial para financiar actividades vinculadas con el cambio climático.

8 Sumideros: Son sistemas naturales que absorben y almacenan el dióxido de carbono (CO₂) de la atmósfera.

- Acceso directo al Fondo de Adaptación: consiste en financiar una cartera de proyectos de adaptación nacionales al cambio climático hasta por un monto de US\$ 10 millones. Es apoyado por la Secretaría de la Convención (UNFCCC) y el ente nacional de implementación es Fundecooperación.
- Proyecto Biodiversidad marino costera – adaptación al Cambio Climático “BIOMARCC”: su objetivo es aumentar las capacidades de adaptación de los ecosistemas marino – costeros de Costa Rica ante las consecuencias del cambio climático. Es financiado por la cooperación alemana (GIZ) y ejecutado por el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC).

Existen propuestas concretas implementadas por otras instituciones. Tal es el caso del proyecto del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), para el fortalecimiento de 395 ASADAS entre el 2016 y el 2021 mediante dos proyectos de cooperación internacional a través de una estrategia que mejorará la sostenibilidad de estas organizaciones, considerando la protección del recurso hídrico, la adaptación al cambio climático, aspectos comerciales, financieros y técnicos, así como la gestión comunal, entre otros y valorando escenario de reducción de precipitaciones hasta en un 65% en Guanacaste⁹.

Por su parte el Instituto Costarricense de Electricidad está implementando la producción nacional de energía eléctrica a partir de fuentes renovables como el agua, la geotermia y la energía eólica considerando que la producción energética no puede ser dependiente de fuentes fósiles, logrando incluso en algunos períodos del presente año obtener la energía en un 97% de fuentes renovables. Así se encuentra previsto en el VII Plan Nacional de Energía 2015-2030. Como las anteriores es factible ubicar iniciativas concretas por parte del Ministerio de Agricultura y Ganadería, de la Compañía Nacional de Fuerza y Luz y otras instituciones, así como provenientes del sector privado, académico y organizaciones no gubernamentales, teniendo todas en común su ubicación dispersa y sectorizada; sin embargo, existe recelo en compartir la información e iniciativas entre sectores.

Las propuestas que el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y el Ministerio del Ambiente y Energía de Costa Rica han presentado ante las cumbres mundiales como el aporte país, para hacer frente al cambio climático (la más reciente fue la Conferencia de las Partes en su 21^a reunión de la Convención de la ONU sobre Cambio Climático COP 21) incorpora una meta de mitigación en la que se mantiene el compromiso con la Carbono Neutralidad al 2021 y va más allá al definir un límite absoluto de emisiones netas al 2030; el concepto ha ido evolucionando conforme lo indica la ciencia y ahora se entiende, internacionalmente, como sinónimo de alcanzar un inventario con emisiones netas cero, no solo a nivel nacional sino también a nivel global, para mantener el aumento de la temperatura promedio del planeta por debajo de los 1.5 a 2.0 grados centígrados. Costa Rica refuerza su compromiso internacional más allá del 2021, definiendo un límite absoluto de emisiones para el 2030 y con hitos en el 2050, 2085 y hasta el 2100, que permitirían una profunda y verdadera descarbonización de la economía¹⁰.

9 <https://www.aya.go.cr/Noticias/comunicadosPrensa/COMUNICADO%20DE%20PRENSA%20AyA-PNUD.pdf>

10 **Propuesta:** Las emisiones de gases provenientes de las actividades habituales del ser humano, también conocidas como Gases de Efecto Invernadero (GEI) equivalen, aproximadamente, a 2.6 toneladas per cápita. Para el 2030, se propone reducir las emisiones netas per cápita a 1.73 toneladas y alcanzar 1.19 toneladas per cápita al 2050. La meta al 2030 representa una reducción del 25% de emisiones comparadas al 2012. Estas metas son compatibles y superan lo recomendado por la comunidad científica internacional, que estipula que las emisiones netas per cápita deben ser menores a 2 toneladas al 2050 y llegar a emisiones netas cercanas a cero per cápita antes del 2100. Para lograr estas metas, la propuesta de Costa Rica se centra en el concepto de Acción Climática, que busca aumentar la resiliencia de la sociedad a través de la adaptación, así como fortalecer las capacidades del país para mitigación de los GEI, en particular en los sectores de mayores emisiones: transportes, energía, agropecuario, residuos sólidos e industrias. Dado que no serán suficiente los esfuerzos en materia de compensación forestal, se requerirá una reducción significativa de emisiones de GEI, que permitirá la transformación del modelo de desarrollo hacia una economía baja en emisiones de carbono. Esta visión costarricense sobre la Acción Climática es parte del compromiso histórico del país con los derechos humanos y por eso busca garantizar a las comunidades más vulnerables del país el ejercicio pleno de sus derechos de cara al impacto del cambio climático. <http://www.rree.go.cr/?sec=servicios%20al%20publico&cat=servicios%20de%20informacion&cont=593¬icia=2527>

Para lograr estas metas, la propuesta de Costa Rica se centra en el concepto de Acción Climática, que busca aumentar la resiliencia de la sociedad a través de la adaptación, así como fortalecer las capacidades del país para mitigación de los gases efecto invernadero (GEI), en particular en los sectores de mayores emisiones: transportes, energía, agropecuario, residuos sólidos e industrias. Dado que no serán suficientes los esfuerzos en materia de compensación forestal, se requerirá una reducción significativa de emisiones de GEI, para la transformación del modelo de desarrollo hacia una economía baja en emisiones de carbono¹¹.

De frente a estas medidas debe resaltarse que los efectos del cambio climático ya se están viviendo en nuestro país. Problemáticas por desabastecimiento de agua para consumo humano, cortes en el suministro eléctrico y el aumento de algunas enfermedades (por ejemplo el dengue) son claras muestras. Lo cual exige una intervención interinstitucional e intersectorial coordinada, pronta y efectiva con miras a evitar sus efectos adversos, implementando acciones a lo largo de todo el territorio nacional. Identificándose que las propuestas implementadas por el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados y el Instituto Costarricense de Electricidad están enfocadas en atender las necesidades inmediatas de la población ante los efectos del cambio climático.

Una variable determinante en la implementación de acciones de frente al cambio climático es "la desigualdad económica" existente en las diferentes provincias del territorio nacional, donde especialmente los grupos más vulnerables tienen una serie de limitaciones que propician su situación de riesgo frente al cambio climático. La educación a la población y el acceso a la información clara y cierta, son también acciones de necesaria implementación.

El éxito de las acciones establecidas por el Estado costarricense para hacer frente al cambio climático, no pueden limitarse a reducciones significativas de emisiones de gases de efecto invernadero, tal y como están planteadas en su mayoría las propuestas antes indicadas. Deben ejecutarse medidas que aseguren a las diferentes comunidades del país capacidad suficiente para adaptarse al cambio, así como garantizar su desarrollo integral. Las variables de salud, calidad de vida, vivienda, educación, desarrollo, trabajo entre otras, deben incorporarse en la toma de decisiones en materia de cambio climático, garantizando el pleno y efectivo disfrute de derechos fundamentales.

Mitigación de desastres

En materia de cambio climático, es fundamental hacer referencia a la capacidad de adaptación a los riesgos relacionados con el clima y los desastres naturales en el país¹². Sobre el estado de situación de la gestión de riesgo actual en Costa Rica, el estudio denominado "*Sistema de Indicadores de Gestión del Riesgo en Costa Rica*",¹³ concluye que: 1) Cada vez se presentan más desastres menores, pero éstos no se desarrollan en espacios determinados, por lo que se observa que el comportamiento de estos desastres menores no es claro ni definido, de ahí que los esfuerzos que se han realizado en gestión del riesgo y sus beneficios sean más evidentes cuando éstos sean más constantes. 2) Existe una gran diferencia entre los avances de la gestión del riesgo en términos generales y los mismos a nivel local. Las municipalidades del país presentan niveles de desarrollo muy asimétricos; 3) El aumento en los presupuestos de educación y salud, influyen directamente en la reducción de la vulnerabilidad, tanto de sectores prioritarios como de la comunidad en general; 4) Resulta positiva la implementación de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial 2012-2040, de la cual se esperan avances importantes con su ejecución; 5)

11 <http://www.cambioclimaticocr.com/2012-05-22-19-47-24/acciones-tempranas-de-costa-rica>

12 Es necesaria la referencia a los compromisos asumidos en la III Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres de 2015-2030. Sendai, Japón: UNISDR. Marzo 2015.

13 División de Medio Ambiente, Desarrollo Rural y Gestión del Riesgo de Desastres. Washington D.C, EEUU: BID e IDEA. Noviembre 2015.

El país cuenta con una destacable trayectoria en normativa de códigos de construcción, su aplicación y actualización, que si bien su cumplimiento no es óptimo, sí son vistos como cercanos a dicho estado.

El "*Informe de la evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres*";¹⁴ destaca dos puntos importantes en la gestión del riesgo de Costa Rica: 1) Se han realizado esfuerzos constantes por incluir el riesgo de desastres como un criterio de planificación y evaluación de los proyectos de inversión pública. Estos esfuerzos que representan una iniciativa innovadora para abordar de forma sistemática el riesgo en la infraestructura y las instalaciones públicas. 2) Se están tomando medidas para gestionar el riesgo de desastres dentro de un concepto más amplio de gobernanza, con una participación de mayor número de actores sociales¹⁵.

Estos diagnósticos son en gran medida coincidentes con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 "Alberto Cañas Escalante", donde se plantea en el capítulo 4.9 la "Gestión del Riesgo y adaptación al cambio climático". Se destacan aspectos fundamentales para la reducción del riesgo de desastres tales como: 1) la participación ciudadana articulada con el gobierno y las instituciones públicas en los niveles local, territorial, regional y nacional; 2) el análisis de la vulnerabilidad con la consideración de los factores conducentes a la estabilidad, diversidad, sostenibilidad y resiliencia de los sistemas sociales y naturales; 3) la necesidad de recurrir a instrumentos de ordenamiento territorial, educación ambiental, estimaciones de impacto ambiental y la aplicación de normas ambientales a los procesos de desarrollo de infraestructura; 4) la necesaria determinación de cuáles son las poblaciones, asentamientos e infraestructuras más vulnerables a desastres naturales para afinar estos instrumentos de gestión y 5) la necesidad de definir las instancias de ejecución y las agencias a cargo de aplicar las medidas de prevención y mitigación.

Esta coincidencia entre lo que se define tanto en la esfera internacional como a nivel diagnóstico nacional, así como en las aspiraciones contempladas en el Plan Nacional de Desarrollo, han requerido para su implementación efectiva, de la elaboración de instrumentos de política pública, mismos sobre los cuales durante el año 2015, la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE) centró sus esfuerzos elaborándose la Política Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2030 (Decreto Ejecutivo N°39322-MP-MINAE-MVAH, de 30 de noviembre de 2015) y el Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2020 (aprobado por la Junta Directiva de la CNE en la Sesión N°17-02-2016). Ambos instrumentos resumen las aspiraciones, voluntades, compromisos y acciones para reducir la vulnerabilidad, mejorar la preparación para la atención de las emergencias y orientar la recuperación en caso de desastres, retroalimentándose también de los resultados obtenidos del seguimiento al Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2010-2015¹⁶.

Este proceso de construcción de los instrumentos se llevó a cabo con una amplia participación de más de 1000 personas de diversos sectores tales como Gobierno Central, instituciones autónomas, Municipalidades, empresa privada, organizaciones de la sociedad civil, expertos nacionales e internacionales, quienes brindaron sus observaciones a los documentos sometidos a consulta. La Defensoría de los Habitantes dio seguimiento a todo el proceso, siendo garante de la inclusión de las observaciones

14 Organización de las Naciones Unidas. Informe de la evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres. Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres. UNISDR. New York. EE.UU. 2015.

15 Refiere el informe que otra innovación ha sido la introducción del cargo de Director del Riesgo tanto a nivel nacional y municipal, como un mecanismo para garantizar la coherencia de los esfuerzos de la gestión del riesgo. En Costa Rica ya existen cinco municipalidades que cuentan con oficinas de Gestión del riesgo. De igual manera la CNE tiene en su estructura organizativa la Dirección de Gestión del Riesgo. Actualmente se promueve desde esta institución y se contempla en la Política Nacional de Gestión del riesgo la creación de oficinas de Gestión del Riesgo en las Municipalidades que aún no la tienen. Destaca también el informe que estos nuevos acuerdos de gobernanza, ponen en relieve que la reforma de la reducción del riesgo no es simplemente una interpretación teórica, pues se está experimentando con nuevas formas de gobernanza de riesgos. Se afirma además que dentro de este concepto más amplio de gobernanza, el término de "gobernanza del riesgo de desastres" hace referencia a las disposiciones específicas que establecen las sociedades a fin de gestionar su riesgo de desastres.

16 Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias. Unidad de Desarrollo Estratégico del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo. Informe de resultados del seguimiento al Plan Nacional de Gestión del Riesgo. San José, 2015.

consensuadas emanadas de los diferentes talleres y consultas realizadas, amén de garantizar en todo momento el enfoque de derechos humanos en las discusiones.

Es así como el país decide que su Gestión del Riesgo se articulará bajo los siguientes ejes temáticos: 1) Generación de resiliencia e inclusión social¹⁷; 2) Participación y desconcentración para la gestión del riesgo; 3) Educación, gestión del conocimiento e innovación; 4) Inversión financiera sostenible infraestructura y servicios y 5) Planificación, mecanismos e instrumentos normativos para la reducción del riesgo. Todo ello encuadrado en los tres ámbitos de atención: a) Reducción del riesgo, b) Preparativos y respuesta y c) Recuperación.

Lo señalado, constata como el país ha generado instrumentos de política pública indispensables para hacer frente al cambio climático, siendo ahora el gran reto, la implementación y ejecución oportuna de los mismos a partir de acciones concretas con resultados concretos y visibles para la comunidad nacional e internacional, para lo cual es necesario generar conciencia de que son una construcción social totalmente ligada con el modelo de desarrollo del país.

A partir de la propuesta país, considera esta Defensoría relevante hacer referencia a las recomendaciones que surgieran del “Taller de consulta con especialistas de diversos sectores” realizado con el apoyo del Programa Estado de la Nación en octubre del 2013, así como otras que surgen de la actividad ordinaria de esta institución, con la finalidad de priorizar políticas y acciones a ser impulsadas por instituciones estatales en el proceso de mitigación y adaptación al cambio climático, las cuales se detallan a continuación:

El cambio climático no debe verse como un tema aislado, sino como un componente clave de toda la agenda de desarrollo nacional, integrarlo como tema transversal, generando responsabilidades en todos los entes del Estado al momento de planificar sus acciones en todos los ámbitos... Se debe avanzar del énfasis en la mitigación al de la adaptación al cambio climático, una urgencia por la región del mundo en que nos encontramos. Impulsar una real adaptación al cambio climático (sequías/inundaciones) para el Agro considerando suelos, pendientes, zonas climáticas... Impulsar la temática del cambio climático incorporando acciones obligatorias en los planes anuales operativos de las instituciones públicas... Políticas fiscales enfocadas a favorecer las acciones sobre cambio climático...”¹⁸.

Recomendaciones para el Estado Costarricense:

1. Es prioritaria la estructuración del transporte público a partir de su revisión en eficiencia e implementación de otras alternativas. Se debe alcanzar un transporte público intersectorial a partir de la utilización del tren, bus y bicicletas, siempre y cuando se cuente con la infraestructura correspondiente y un servicio frecuente y adecuado.
2. En materia de transporte público, se debe dar un paso gradual hacia tecnologías más limpias y económicamente sostenibles, incentivando el uso de flotas que utilizan biocombustibles, eléctricas, entre otras.
3. Tratándose de la promoción de las tecnologías limpias se debe trabajar en el mejoramiento de los combustibles en función de la eco-eficiencia y la protección de la salud humana.
4. Debe promover subvenciones para establecer mayor capacidad de generación de energía limpia

¹⁷ Tanto la Política Nacional como el Plan Nacional de Gestión de riesgo tiene un enfoque de “Derechos humanos y equidad de género”. Es así como para cada eje temático se definen diferentes acciones estratégicas en las cuales se toma en consideración las poblaciones más vulnerables que se encuentran en situaciones de amenaza. Cada institución del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo debe incluir en sus políticas la Gestión del Riesgo con un enfoque de inclusión social y género.

¹⁸ Defensoría de los Habitantes de la República, Programa Estado de la Nación, Memoria Taller Consulta con especialistas en cambio climático, 1-10-2013.

alternativa (solar, eólica, biomasa).

5. Sobre ordenamiento territorial y vulnerabilidad ante desastres, debe impulsar el efectivo cumplimiento de las normas vigentes en materia de ordenamiento territorial, dando prioridad a la elaboración y aprobación de planes reguladores para cada cantón.
6. La elaboración de planes reguladores debe basarse en fundamentos técnicos integrales (cambio climático, infraestructura, vulnerabilidad, accidentes viales, biodiversidad, protección del recurso hídrico, entre otros). Se debe trabajar en la identificación de áreas vulnerables y de prioridad en su atención.
7. Se debe apoyar a los gobiernos locales para implementar los planes reguladores y fortalecer sus capacidades en materia de ordenamiento territorial, planificación urbana sostenible y gestión del riesgo.
8. La gestión de riesgo debe ser incorporada en las agendas sobre desarrollo de infraestructura, proyectos sociales, agropecuarios y otros, a nivel nacional y local, como parte de los proyectos de inversión pública; bajo un enfoque nacional, regional y local.
9. Debe fortalecer la capacidad de los gobiernos locales para que puedan hacer frente a una gestión preventiva del riesgo y no solo de respuesta.
10. Debe posicionar la responsabilidad de la gestión integral del riesgo de desastres en el Sistema Nacional del Riesgo y no únicamente en la CNE, misma que debe centrarse en su función rectora, incluso en la labor de prevención.
11. Todas las instituciones deben incorporar en sus planes, programas y proyectos la gestión del riesgo y tomar las previsiones presupuestarias para su ejecución.
12. Se debe incluir en los programas sociales la gestión del riesgo, siendo la vulnerabilidad un determinante que oriente la inversión social, para garantizar la protección de la vida y los medios de vida a largo plazo.
13. Debe asegurar la participación de todos los sectores de la población en los procesos de planificación, ejecución y evaluación de los distintos programas de gestión del riesgo y promover campañas para aumentar la resiliencia de las comunidades.
14. Deben implementarse mecanismos únicos, accesibles y claros que informen a la comunidad nacional de la posición país en materia de cambio climático, que favorezcan conocer claramente cuál ha sido la posición ante las negociaciones internacionales en la materia y se identifiquen por sector las acciones concretas por implementar para lograr las metas propuestas; actualmente la información está dispersa y es poco accesible para la sociedad civil. Debe garantizarse el acceso a la información y por lo tanto, a la educación en el tema.
15. Debe garantizarse el acceso fácil a los documentos de posición nacional que han sido presentados desde el año 1984 en las COP Conferencias de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático; así como implementar procesos de rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas propuestas.
16. Debe trabajar en la integración transversal y coordinada del cambio climático como parte de las políticas y acciones de trabajo tanto de instancias públicas como privadas.
17. Deben intensificarse esfuerzos tendientes a los procesos de mitigación y adaptación en sectores prioritarios como el consumo energético, hídrico y agrícola; es necesario en el corto plazo un mayor esfuerzo en la estrategia a seguir, para la obtención de los fondos necesarios para su pronta implementación.
18. Debe garantizarse la realización de procesos de consulta y participación ciudadana en la definición de la estrategia país de frente al cambio climático, tanto para la implementación de las acciones concretas a lo interno así como para la elaboración de documento de rendición de cuentas frente a

organismos internacionales.

19. Si bien la definición de la posición país ha partido de la intervención de la Cancillería General de la República, del Ministerio del Ambiente y Energía, de algunos representantes del sector privado y organizaciones de sociedad civil, se deben implementar procesos abiertos e inclusivos garantes de legitimidad ante todos los sectores involucrados, asegurando además la inclusión de distintos grupos. Todas y todos los habitantes seremos los directamente involucrados y afectados positivamente o negativamente ante las decisiones tomadas, de ahí la necesidad de espacios de diálogo constantes y oportunos.



14. Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible

De acuerdo con los Objetivos de Desarrollo Sostenible se busca de aquí al 2025, prevenir y reducir significativamente la contaminación marina de todo tipo, en particular la producida por actividades realizadas en tierra, incluidos los detritos marinos y la polución por nutriente. Se define como meta de aquí al 2020 reglamentar eficazmente la explotación pesquera y poner fin a la pesca excesiva, destructiva e ilegal y aplicar planes de gestión con fundamento científico a fin de restablecer las poblaciones de peces en el plazo más breve posible, alcanzando niveles que puedan producir el máximo rendimiento sostenible de acuerdo con sus características biológicas. Y además se incorpora la importancia de facilitar el acceso de los pescadores artesanales a los recursos marinos y los mercados.

Esta temática está estrechamente ligada con los compromisos país en materia de “cambio climático y seguridad alimentaria”, de ahí que el avance en el efectivo cumplimiento de las metas establecidas en la Conferencia Internacional sobre Cambio Climático (COP21), en la operativización de la política pública denominada “Una Acción Climática para un Desarrollo Bajo en emisiones y Resiliente¹, así como en la implementación de la “Estrategia Nacional de Adaptación de la Biodiversidad al Cambio Climático (2015 – 2025)², serán determinantes para avanzar en la conservación y utilización sostenible de los recursos marinos. Lo anterior en el marco de la recientemente aprobada “Política Nacional de Biodiversidad 2015 – 2030”³.

En cuanto a la seguridad alimentaria, podemos decir que el cambio climático no solo compromete las cosechas agrícolas, y por ende las reservas alimentarias de granos actuales, sino que también al producirse un calentamiento de las aguas de nuestro mar Caribe y del Océano Pacífico, disminuyen en gran medida las fuentes de alimentación de nuestro recurso marino, en especial el comercial; la mayor temperatura de las aguas también confunde y afecta a algunas especies marinas de importancia tanto

1 Gobierno de Costa Rica, Ministerio de Ambiente y Energía. Contribución Prevista y Determinada a Nivel Nacional de Costa Rica. San José, Septiembre 2015.

2 La Estrategia Nacional de Adaptación de la Biodiversidad al Cambio Climático (2015 – 2025) propone medidas para invertir en nuestra biodiversidad, disminuyendo el impacto de las actividades humanas en la naturaleza, y con ello contribuir en la reducción de los impactos del cambio climático en las comunidades.

3 Ministerio de Ambiente y Energía. Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad. CONAGEBIO 2015.

comercial como turística como es el caso de las ballenas, ya que estas llegan a modificar la duración y alcance de sus migraciones.

La huella ecológica, como indicador sobre el comportamiento ambiental en su conjunto, considera seis tipos de aprovechamiento de los recursos nacionales, como lo son el forestal, el agrícola, la infraestructura, el pastoreo, la absorción de carbono, así como la pesca. Al respecto, existe una deuda ecológica, es decir, una huella (uso) que supera nuestra biocapacidad o disponibilidad. Esta realidad quebranta la sostenibilidad de los recursos. Al emplear los recursos hoy sin límites, se compromete su disponibilidad para las futuras generaciones.

Muchas especies marinas comerciales buscan aguas más frías, lo que genera dificultades en su captura a fin de llevarlos a los mercados nacionales afectando la dieta de las y los costarricenses. El sector de pescadores artesanales es uno de los más perjudicados, incluyendo la actividad de las y los molusqueros, los cuales suman aproximadamente 16,000 costarricenses dedicadas y dedicados a esta actividad, la cual constituye su medio de subsistencia.

El cambio climático también se manifiesta en la acidificación de los océanos por el aumento de dióxido de carbono (CO₂) en la atmósfera. Esto contribuye a la reducción del plancton con que se nutren muchas especies marinas, y que forman parte de la cadena trófica⁴ en la que participan especies comerciales que demanda la población nacional para su consumo.

El recurso de la veda, no solo como mecanismo de mitigación del efecto humano sobre el medio ambiente marino, sino que además como instrumento para estimular la reproducción, y sostenibilidad del recurso marino, no ha dado los resultados que se esperaban, ya que la pesca se sigue realizando, e incluso con la utilización de artes de pesca no autorizados por los efectos negativos que genera sobre ciertas especies de valor comercial principalmente. Un tema que ha afectado enormemente la agenda marina, ha sido la autorización para la explotación y exportación de aletas de tiburón, en especial del Tiburón Martillo, ya que nuestro país procedió en ese sentido sin contar con el "Dictamen de Extracción No Perjudicial", que exige la Convención sobre Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre", conocida por sus siglas como CITES. Esta negativa política marina no es nueva, tiene antecedentes históricos confirmados, como por ejemplo en 2014, la FAO ubicó a nuestro país como uno de los mayores exportadores de aleta de tiburón⁵.

En relación con la actividad de extracción de moluscos en la zona de Puntarenas⁶, constituye una actividad no regulada por la leyes vigentes en la materia (Ley N° 8436, Ley de Pesca y Acuicultura

4 La cadena trófica o cadena alimentaria refiere a los procesos en los cuales seres vivos se alimentan de otros que habitan el mismo ecosistema, generando flujo de energía y circulación de la materia.

5 El Estado Mundial de la Pesca y la Acuicultura (FAO 2014^a).

6 Al conocer y profundizar en la problemática social que afecta a la población de molusqueros y al conocer su insuficiente información y concientización sobre la preservación del entorno costero y los recursos marinos, desde el año 2012 la Defensoría en coordinación con el INCOPESCA, el Ministerio de Aguas y Mares y el IMAS, inició un diálogo con representantes de esa población con el fin de motivar su participación en esfuerzos de reforestación de manglares y la observancia de tallas mínimas para la extracción de moluscos, quienes ya para este año 2016 se han organizado como Cooperativa y Asociación respectivamente en aras de gestionar el apoyo del Gobierno a la formalización de su actividad. Desde 2015 la Defensoría se propuso incidir en el mejoramiento de las condiciones de trabajo y la calidad de vida de los molusqueros de Puntarenas. Esta iniciativa prevé promover la regulación de la actividad de extracción de moluscos en la región Pacífico Central a través de un permiso o licencia que deberá ser otorgado por el INCOPESCA, a partir de un censo de la población molusquera en el que ya están trabajando INCOPESCA y el IMAS; visibilizar públicamente la actividad de los molusqueros y la constante violación de sus derechos mediante un diagnóstico situacional de su actividad, facilitar el diálogo de sus representantes con las instituciones públicas competentes y brindar un cercano seguimiento a los acuerdos interinstitucionales que surjan en la atención de sus legítimas demandas. Se pretende visibilizar públicamente la actividad de los molusqueros y la constante violación de sus derechos mediante un diagnóstico situacional de su actividad, facilitar el diálogo de sus representantes con las instituciones públicas competentes y brindar un cercano seguimiento a los acuerdos interinstitucionales que surjan en la atención de sus legítimas demandas; busca aproximar a dicha población a diferentes servicios del Estado mediante sesiones de formación-información por parte de las entidades competentes en temáticas como acceso a bonos de vivienda, emprendedurismo y mercadeo y facilidades especiales para la alfabetización de adultos.

y la Ley N° 7384, Ley de creación de INCOPESCA). Ninguna contempla la actividad de extracción de moluscos, por lo cual se realiza en la práctica de manera ilegal, y ello incide negativamente en el ejercicio de los derechos humanos de esta población molusquera que, de acuerdo con datos del IMAS es la población con mayor índice de pobreza de la zona.

La falta de regulación impide a los molusqueros acceder a subsidios de veda por carecer de licencias para la actividad, así como acceder a otros beneficios tales como bonos de vivienda y aseguramiento ante la CCSS.

Distintos estudios tales como el décimo tercer informe del Estado de La Nación, han advertido sobre la disminución de moluscos en el Golfo de Nicoya debido a la extracción no controlada del producto, y por la falta de un plan de manejo gestionado por el MINAET. Al respecto, se ha recalcado que el tamaño de las pianguas y chuchecas no alcanza la talla mínima para ser extraída, lo que expone a este molusco tradicional de la dieta porteña a una posible extinción, siendo en ejemplo de su relación con la seguridad alimentaria de la zona.

Han existido diferentes intentos del Estado por crear iniciativas públicas tendientes a “ordenar el recurso marino y costero” tales como:

- Comisión Interdisciplinaria de la Zona Económica Exclusiva, Decreto Ejecutivo N° 32731 se le otorgó el rango de asesor científico *ad honorem* del MINAE y buscaba la protección de los recursos esta zona dada la sobre explotación por la actividad pesquera.
- Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 “María Teresa Obregón Zamora” para desarrollar un ordenamiento y fomento del sector pesquero y acuícola marino-continental, para el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades costeras.
- Creación de la Dirección Marino Costera por medio Decreto Ejecutivo N° 36437-MINAET para asesorar y apoyar al MINAET y los otros entes gubernamentales encargados de la promoción, planificación y desarrollo sostenible de los recursos marinos y marino costeros.
- Creación de la Comisión Técnica Consultiva de los Recursos Marinos y Costeros, creada como parte del Sistema Nacional para el Desarrollo Sostenible (SINADES), Decreto Ejecutivo N° 23671-MIRENEM-MIDEPLAN, encargada de velar por las acciones requeridas para proteger los recursos marino-costeros.
- Con el Decreto Ejecutivo N° 23665-MIRENEM se constituyó la Comisión sobre la Zona Marítimo Costera, cuya función principal fue la de brindar asesoría al Estado costarricense en materia marina y costera.
- Creación del Consejo de Expertos en Competitividad de la Pesca y Acuicultura, Decreto Ejecutivo N° 35188-MAG, publicado en La Gaceta N° 99 de 25 de mayo de 2009, como órgano técnico consultivo del Poder Ejecutivo y responsable de asesorar y orientar a las autoridades públicas en el tema del desarrollo de políticas, planes y procedimientos, acordes con la meta de competitividad del Sector Pesquero y Acuícola de nuestro país.
- Emisión de la “Declaratoria de Política Nacional Pesquera”, por Decreto Ejecutivo N° 35260-MAG, en su artículo 1 declara Política Nacional prioritaria, el impulso al Desarrollo Sostenible de las Actividades y las Comunidades Pesqueras y Acuícolas del país.
- Creación del Consejo Nacional del Mar, Decreto Ejecutivo N° 36005-MP-MINAET-MAG-SP-MOPTUR-RE, pretendió la toma de decisiones de muy alto nivel político sobre el recurso marino del

La Defensoría participó en el encuentro interinstitucional para atender la necesidad de protección especial de este sector con prioridad y firmó el Decreto N° 39411-MINAE-MAG que permitirá el otorgamiento de licencias temporales a los molusqueros. Se intervino ante el IMAS hasta lograr asignar un código especial a los molusqueros para que en tiempo de veda reciban un subsidio que se depositará de manera automática.

país, considerando de vital importancia la adecuada y obligada coordinación entre las entidades e instituciones del Estado que tienen determinada responsabilidad en el manejo y conservación de los recursos costeros y marinos.

- Creación de Comisión Presidencial para la Gobernanza Marina en diciembre del 2011.
- Creación por medio del Decreto Ejecutivo N° 37212-MINAET-MAG-SP-MOPT, de la Comisión Nacional Marina (CNM), la cual funcionará como órgano permanente de alto nivel administrativo, y constituirá la autoridad máxima de articulación y gestión integrada entre las diferentes instancias del sector público, que integran la institucionalidad marina costarricense.

Tanta iniciativa ha hecho evidente la dispersión institucional y legal del Estado para poder atender en forma adecuada la gestión de los recursos marinos y costeros, con el agravante de que estas propuestas en su mayoría han sido infructuosas en el logro de sus objetivos. Esto último se da principalmente por no haber consultado para su elaboración a todas las partes involucradas; los pescadores han sido reiteradamente los no convocados para su elaboración y puesta en ejecución.

El "Plan Nacional de Desarrollo Pesquero y Acuícola", aprobado por el INCOPECA, al igual que la "Política del Mar" creada por la Administración anterior, contienen aspectos relativos a la gestión sostenible del aprovechamiento de los recursos hidrobiológicos, tanto en los ecosistemas costeros como de altamar, así como acciones relativas a la adopción de medidas que propicien condiciones que busquen que nuestras aguas litorales sean saludables. Sin embargo, no se evidencia en la práctica gestiones concretas que tiendan a satisfacer esta propuesta.

Esta realidad proyectada a futuro no garantiza que las poblaciones de los recursos pesqueros como lo pueden ser los crustáceos, los moluscos, y los peces, se recuperen a niveles saludables que permitan el desarrollo de actividades pesqueras con una característica sustentable y que propicie el empleo, así como que mejore los niveles y calidad de vida de las y los pescadores artesanales.

Desde el punto de vista normativo, el país cuenta con abundante regulación sobre el aprovechamiento del recurso marino. Sin embargo, es inconveniente e inoportuna la tendencia administrativa de crear leyes particulares sobre determinadas pesquerías, dando como resultado un abanico normativo el cual daría al traste con la posibilidad de elaborar el tan deseado "Ordenamiento Espacial Marino", paralelo del conflicto social que se generaría ante la diversidad de intereses de cada sector pesquero y otros involucrados.

Sobre la temática normativa, es importante puntualizar que Costa Rica suscribió en el año 1995 el Código de Pesca Responsable de la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (CCPR-FAO) el cual establece una serie de principios para orientar la gestión de sus recursos pesqueros. La aplicación de estas directrices debe ser una prioridad en la gestión marina del país. Esta legislación, complementa la normativa que crea las Áreas Marinas de Pesca Responsable (AMPR) las cuales se muestran como la mejor alternativa para cumplir con los principios y orientaciones contenidas en este código internacional, y estimular al sector pesquero artesanal principalmente, para que exista una contribución económica, social y ambiental mayor y más responsable del país. Lamentablemente, los avances en el tema son bastante limitados y débiles. Por ejemplo, esta Defensoría recomendó al INCOPECA en oficio N° 05088-2014-DHR de fecha 05 de junio del 2014⁷, la creación de una Dirección de AMPR, a fin de promocionar y acompañar a las mismas en su operatividad y lamentablemente aún no se ha realizado.

A partir de la experiencia de la Defensoría de los Habitantes en la atención denuncias relacionadas con el uso, manejo y gestión de los recursos marinos, en el marco de la conservación y sostenibilidad de nuestro océano Pacífico y mar Caribe, y por ende de sus recursos marinos, se considera que en la búsqueda

7 Informe final con recomendación, expediente No. 123540-2013-DHR.

de la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible, existen tareas pendientes por parte de las autoridades competentes en la materia, reto que exige una planificación y abordaje temático de manera progresivo e integral, y con un carácter de sostenibilidad transversal incorporada en toda acción o gestión que sobre el tema se elabore o ejecute.

Sobre el apoyo y fortalecimiento a la participación de las comunidades locales en el mejoramiento de la gestión de los recursos marinos, es oportuno reiterar dos temas analizados por la Defensoría en el Informe Anual 2014-2015 sobre la participación ciudadana en la gestión ambiental. El primero se refiere a que cuando se inicia un proceso de toma de decisiones respecto de un nuevo proyecto, se debe informar al público interesado de manera eficaz, en el momento oportuno y al comienzo del proceso, pues muchos conflictos devienen en tales o se desarrollan cuando ya los proyectos han iniciado. El segundo, que es necesario que se elabore una Ley de participación ciudadana, que incluya la participación ciudadana en la elaboración y aprobación de los estudios de impacto ambiental. Muchas instituciones tienen dificultades para responder a las demandas de la población ante decisiones del Estado que les incumben y, tratándose del INCOPESCA, el MINAE y el Ministerio de Agricultura, tratándose de la gestión de los recursos marinos, no es la excepción.

Alcanzar una gestión responsable de los recursos marinos implica un trabajo de coordinación entre las instituciones públicas competentes, la población pesquera y comunidades involucradas.

Recomendaciones para el Estado Costarricense:

1. Para lograr una intervención oportuna y efectiva del Estado, se debe fortalecer la institucionalidad competente en la gestión de los recursos marinos y costeros, así como implementar políticas públicas en la materia.
2. Recopilar datos estadísticos sistemáticos sobre las diferentes especies marinas objeto de captura directa o indirecta⁸, que favorezcan la toma de decisiones con fundamento en criterios técnicos, asegurando la sostenibilidad de las especies aprovechables económicamente, así como sus ecosistemas de reproducción.
3. Elaborar un adecuado ordenamiento espacial marino paralelo al costero, esto a fin de tomar las decisiones necesarios que posibiliten una gestión apropiada del esfuerzo pesquero a realizar, lo que involucra un análisis sobre el régimen de otorgamiento de licencias de pesca, con el objeto de no ejercer fuertes presiones sobre la biomasa marina.
4. Garantizar el efectivo cumplimiento de los principios definidos por el Código de Pesca Responsable de la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (CCPR-FAO).
5. Se deben implementar acciones de control efectivo y oportuno sobre la pesca ilegal en mares nacionales.
6. Promover y consolidar la creación de "Áreas Marinas de Pesca Responsable" en el país.
7. La protección de la biomasa⁹ es un imperativo insoslayable para garantizar un aprovechamiento sostenible del recurso marino así como la agenda nacional de seguridad alimentaria.
8. La necesaria visión ecosistémica y participativa de las comunidades costeras es fundamental para lograr los objetivos de protección del medio ambiente marino en equilibrio con el desarrollo socio-económico de las comunidades.
9. Es necesaria la coordinación interinstitucional para alcanzar la gestión integral de los recursos marinos. Deben identificarse como actores públicos involucrados a la Dirección General de Migración y Extranjería del Ministerio de Seguridad Pública; al Ministerio de Hacienda por medio de la Dirección

8 Informe del Estado de la Nación 2015.

9 Biomasa: Es la materia orgánica producida por los seres vivos como consecuencia de sus actividades vitales.

General de Aduanas; al Ministerio de Agricultura y Ganadería a través del Servicio Nacional de Salud Animal; todas estas instancias administrativas actúan por competencia sobre las actividades que directa o indirectamente se realizan en materia de pesquería y aprovechamiento del recurso marino.

10. Se debe concientizar a la comunidad de su responsabilidad directa en el deterioro del recurso y la necesidad de generar un cambio en la utilización de artes de pesca amigables con el ambiente.

11. Se debe estimular la creación de organizaciones de pescadores en el ámbito comunitario y facilitar su representación en el plano local, nacional y regional, creando de esa manera un sentimiento de propiedad y responsabilidad ante los procesos de toma de decisiones.

12. Debe visibilizarse la necesidad urgente de capacitar a las y los molusqueros artesanales de Puntarenas en el manejo de los manglares así como generar lo antes posible el plan de manejo que permita una extracción de moluscos sostenible en el tiempo. Se deben vincular las responsabilidades del país en la conservación de estos recursos con el reconocimiento y superación de las adversidades que afectan la calidad de vida de esa población.



15. Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad

Como parte de las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible se establece de aquí al 2020, promover la puesta en práctica de la gestión sostenible de todos los tipos de bosques, detener la deforestación, recuperar los bosques degradados y aumentar considerablemente la forestación y la reforestación a nivel mundial. Asimismo se define como meta el adoptar medidas urgentes y significativas para reducir la degradación de los hábitats naturales, detener la pérdida de biodiversidad y, de aquí a 2020, proteger las especies amenazadas y evitar su extinción.

Costa Rica posee una biodiversidad de las más ricas del planeta, por lo que su protección es esencial para asegurar la calidad de vida de las y los costarricenses. Es deber del Estado costarricense proteger el ambiente y garantizar a las y los habitantes su disfrute, obligación contenida en el artículo 50 de la Constitución Política y normativa nacional e internacional vigente.

La Convención para la Diversidad Biológica constituye un marco de estrategias para la protección de poblaciones de fauna y flora, ecosistemas, especies y genes, a la cual se comprometió el país desde su suscripción, obligándose a adoptar las medidas correspondientes para proteger la biodiversidad. Dicho convenio establece el derecho soberano de los Estados a la utilización, la ordenación y el desarrollo de sus bosques de conformidad con sus propias políticas y reglamentaciones. El objetivo del Convenio consiste en promover mecanismos nacionales y regionales para evitar el cambio de uso de las áreas con cobertura forestal ubicadas en terrenos de aptitud forestal y recuperar las áreas deforestadas; establecer un sistema homogéneo de clasificación de suelos mediante la reorientación de políticas de colonización en tierras forestales; desincentivar acciones que propicien la destrucción del bosque en tierras de aptitud forestal y la promoción de un proceso de ordenamiento territorial. Debe citarse la importancia

de la Convención de Diversidad Biológica y el Convenio regional para la conservación y el manejo de los ecosistemas naturales forestales y el desarrollo de plantaciones forestales (Convenio Centroamericano de Bosques) ratificada por el país.

Mediante la Ley de Biodiversidad, se procura la conservación de la biodiversidad y el uso sostenible de sus recursos, así como la distribución justa de los beneficios y costos derivados. Asimismo, llega a fortalecer aún más la obligación de Costa Rica de proteger y conservar la biodiversidad nacional, así como de controlar las actividades que pongan en riesgo los ecosistemas amenazados por el desarrollo humano desmedido. Las reservas forestales y áreas de protección, además de otros ecosistemas como humedales, deben ser respetadas y debe evitarse la explotación del recurso hídrico, el forestal y la calidad de los suelos. A partir de su protección deben implementarse acciones para su apropiada conservación y recuperación, en caso de ser afectados.

Desde hace muchos años, el país se ha abocado a proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, tal y como lo propone el Objetivo 15, tomando la iniciativa a nivel mundial en la protección del ambiente, promulgando normativa y políticas para este fin. Recientemente, se incorpora una serie de planes y políticas plasmadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 y la Política Nacional de Biodiversidad 2015-2030. Dichos planes incorporan un diagnóstico país y promueven su protección y una gestión adecuada de los recursos naturales, en la cual se señala la importancia de que los gobiernos locales se involucren en la atención de los problemas relacionados con uso sostenible de los recursos.

El Plan Nacional de Biodiversidad expone las siguientes políticas en cuatro ejes: 1: Mejorar las condiciones y resiliencia de la Biodiversidad, salvaguardando la integridad de los ecosistemas, las especies y la diversidad genética; 2: Promover el desarrollo económico, socialmente inclusivo y ambientalmente sostenible, potenciando oportunidades y reduciendo los efectos negativos sobre la biodiversidad; 3: Fortalecer la participación social en la gestión de la biodiversidad, la distribución justa y equitativa de sus beneficios y reducir la vulnerabilidad de poblaciones menos favorecidas donde hay ecosistemas esenciales, amenazados y de alto valor ecológico; y 4: Mejorar la eficiencia y eficacia de la gestión intersectorial e institucional vinculada a la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos. Cada uno de estos ejes cuenta con una serie de lineamientos para la protección y conservación de los ecosistemas y la biodiversidad.

Una gran fortaleza identificada en el país, es que se ha trabajado en la recuperación de la cobertura boscosa. De acuerdo con el Estado de la Nación en el año 2014,¹ el SINAC-MINAE con el apoyo de FONAFIFO y la Estrategia Nacional REDD+, presentó el Inventario Nacional Forestal 2012-2013 y, dentro de los resultados obtenidos, se destaca que una estimación de una cobertura forestal equivalente al 52,4% de la superficie del país. Más de un millón de hectáreas corresponde al bosque maduro, es decir, un 31% del territorio nacional.

También se indica que, el incremento de la cobertura forestal se debe principalmente, a la recuperación de bosques secundarios que se están restableciendo naturalmente, así como a la prohibición del cambio de uso del suelo contemplada en la Ley Forestal. Si bien es cierto estos datos son muy positivos, en algunas zonas del país se ha presentado altas tasas de deforestación; siendo las áreas más afectadas la zona norte, la península de Nicoya y parte de la zona sur. Las razones que explican este cambio, está en el auge de las plantaciones piñeras y el desarrollo inmobiliario. Es importante resaltar, tal y como lo señala el Estado de la Nación de mención, que los datos de este inventario pueden ser muy útiles en materia de ordenamiento territorial, ya que con otra información de indicadores sociales y económicos, se puede identificar desafíos particulares para los gobiernos locales.

De acuerdo con un informe de la Contraloría General de la República (DFOE-AE-IF-16-2014), el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) desconoce el estatus legal que ostentan los terrenos com-

1 Estado de la Nación, 2014, No. 20.

prendidos dentro de las Áreas Silvestres Protegidas. Asimismo, señala este informe que los montos presupuestados para la compra o expropiación de terrenos son limitados y varían de un año a otro². Lo anterior, pone en riesgo la conservación y protección de los bosques y la biodiversidad de estos, ya que los propietarios, en algunas ocasiones, empiezan a aprovechar sus tierras sin consideración del daño ambiental generado.

El recurso forestal y los diferentes ecosistemas también se ven afectados por las quemadas ilegales e incendios provocados que afectan la biodiversidad, dañando a miles de especies, algunas en peligro de extinción, tanto de flora como de fauna. Además, las denuncias las hacen los vecinos de las zonas que se están deforestando, quienes indican su preocupación por el temor a que las nacientes, mantos acuíferos y ríos, corran el riesgo de extinguirse debido a la desprotección en que se dejan las zonas deforestadas.

Pese a la existencia de una legislación amplia y adecuada en materia ambiental, la cual promueve la protección y conservación de los diferentes ecosistemas y estipula la recuperación del daño ambiental, existe un grado de incumplimiento e impunidad importante, además de la omisión de algunos gobiernos locales y autoridades competentes en atender irregularidades evidentes y notorias. De acuerdo con lo indicado en la Política Nacional de Biodiversidad 2015-2030, existe un aumento en las denuncias que la población interpone ante el Tribunal Ambiental Administrativo, pero la capacidad de respuesta de éste es menor al 1%, por lo que persiste la ilegalidad vinculada a una limitada capacidad de control y vigilancia, entre otros aspectos.

El cambio de uso de suelo de ecosistemas naturales y/o amenazados por el desarrollo de infraestructura es otro gran reto país en la protección a los diferentes ecosistemas. A pesar de existir normativa que lo prohíbe, se han evidenciado cambios del uso del suelo para el desarrollo de proyectos en zonas de recarga acuífera o zonas donde había bosques. También se ha presentado el relleno de humedales y manglares y zonas especiales para contener inundaciones, para la construcción de viviendas, ocasionando problemas de inadecuado drenaje de aguas, inundaciones, falta de agua para consumo humano, entre otros. Asimismo han sido drenados para utilizarse en otras actividades como desarrollo agropecuario, construcción de comercio y de diferentes industrias.

La Defensoría ha constatado lo apuntado, tratándose del desarrollo de programas de vivienda en sitios no aptos promovidos por el gobierno central y gobiernos locales, al permitir y autorizar la construcción de proyectos urbanísticos en lugares de riesgo tales como áreas de relleno, zonas inundables de ríos y quebradas, áreas de inestabilidad geológica y fuertes pendientes. Valga indicar, que con los fenómenos naturales extremos que se están presentando, producto del cambio climático y los fenómenos del Niño y la Niña, estos terrenos se vuelven más vulnerables y se aumenta el riesgo de desastres naturales que afecten a comunidades que, desde un principio, no debieron haberse constituido en dichas zonas.

A la fecha, cuarenta y dos municipalidades³ no cuentan con su plan regulador urbano aprobado a pesar de que constituye un mandato legal desde la promulgación de la Ley de Planificación Urbana. El extenso plazo transcurrido, torna inadmisibles para las municipalidades continuar pretendiendo justificar la ausencia de este instrumento en el alto costo económico y en la complejidad que representa su realización, sobre todo a la luz de los evidentes perjuicios que produce su ausencia. La alegada ausencia de recur-

2 Los montos presupuestados para la compra o expropiación de terrenos son limitados, y varían significativamente de un año a otro. En el año 2008 se destinaron 325 millones de colones a la compra de tierras, para el 2009 la suma fue de ₡897.4 millones (incremento de 176%); en el 2010 el monto fue de ₡620.3 millones (disminución de 45%), en el 2011 llegó a ₡1.570.7 millones (aumento de 153%); en el 2012 fue de ₡1.689.7 millones (incremento de 7%) y al 2013 un total de ₡1.440.6 millones (disminución del 17%). Estos montos se han destinado a cubrir pagos de tierras exigidos principalmente en sentencias judiciales, lo cual, restringe la capacidad del SINAC para comprar o expropiar terrenos con fundamento en criterios técnicos, biológicos, científicos y sociales, afectando la eficiencia en la gestión de la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad.

3 Estado de la Nación, Vigésimo Primer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (2014), Informe Final Marco normativo, institucionalidad y conflictividad del ordenamiento territorial.

Los gobiernos no pueden justificar el incumplimiento de deberes constitucionales o la ineficiencia en el ejercicio de la función pública en menoscabo de los derechos de la población.

Por su parte, el país no ha logrado cumplir, a cabalidad, con la mejora en la gestión de los humedales protegidos de importancia internacional bajo la categoría Ramsar para el mantenimiento del equilibrio ecológico de las costas, en atención a los servicios ambientales que estos ofrecen. La destrucción de los humedales en el mundo se ha debido a un desconocimiento de su diversidad en fauna y flora, así como de sus hábitats con numerosas especies endémicas, raras o en peligro de extinción. Estos se veían como criaderos de organismos molestos, detestables y peligrosos, siendo realmente parte integral de los ecosistemas. Actualmente, esta visión ha sido retomada con la aparición de enfermedades transmitidas por el mosquito *aedes aegypti*⁴.

De acuerdo con las denuncias atendidas por esta Defensoría, son el drenaje y relleno de manglares y humedales para el desarrollo de actividades de acuicultura y proyectos turísticos las principales obras que se realizan, por lo que se debe vigilar y mitigar la afectación a la biodiversidad marina existente. El desarrollo debe estar acompañado del levantamiento de índices de fragilidad ambiental marina así como un mapa de sensibilidad de las costas del país y un plan de ordenamiento marino-costero, inexistentes hasta este momento.

La solución para la conservación de estos ecosistemas es mediante la prevención, por lo que debe promoverse mejores políticas de planificación territorial a la hora de elaborar programas de desarrollo. Resulta más costoso regenerar el recurso que realizar planes para conservarlos⁵. Las medidas de prevención - uso racional de los recursos, entre otros- deben ser prioritarias a las de restauración. Por lo que se deben proteger las riquezas naturales de Costa Rica, entre estos los suamos que son parte de nuestros humedales, antes de que sean destruidas y resulte más costoso regenerarlas. A partir del actual proceso de formulación de la Política Nacional de Humedales, las recomendaciones anteriores deberán valoradas para su incorporación.

La causa principal de la reducción de la población de especies vulnerables en el país, como aves exóticas (lapa roja), grandes mamíferos (felinos, dantas, manatíes y monos, entre otros.) es la destrucción de su hábitat por la tala del bosque primario, así como la extracción de individuos para el comercio nacional e internacional. Todas estas son situaciones irregulares que deben ser atendidas prioritariamente para garantizar su subsistencia.

Existen programas exitosos de reinserción de animales salvajes y también de reproducción en cautiverio, sin embargo, estos programas suelen tener un costo económico alto y resulta difícil lograr la colaboración de la población, o de la empresa privada, para su auspicio. En algunas especies, como psitácidos⁶ –muy buscados por su belleza– la reproducción en cautiverio es una técnica necesaria y de gran valor para su conservación en circunstancias específicas. El cautiverio es un método de conservación pero éste debe realizarse bajo condiciones muy específicas y en programas de corto plazo. Es necesario restablecer las poblaciones silvestres lo antes posible.

4 El Ministerio de Salud ha señalado que la única alternativa para eliminar estas aguas estancadas, es drenando manglares y pozas de agua en ríos (ameliarueda.com, 6 de marzo de 2016. "Manglares y pozas, los potenciales criaderos naturales de Aedes aegypti que ponen en alerta a Salud").

5 Carlos Montes, Revista Ecológica: "Conservación de humedales, problemas y soluciones". En: Revista Ecología, verano 1996, España.

6 Psitácidos: cualquiera de unas 350 especies de aves que habitan las áreas tropicales y subtropicales de todo el mundo. Suelen tener el plumaje colorido, siendo frecuente en muchas especies las plumas de color verde o rojo.

Recomendaciones para el Estado Costarricense:

1. Se debe fortalecer la etapa de control y monitoreo de la legislación ambiental vigente (trabajar en la implementación de mayores controles en la emisión de permisos de corta de árboles; procurar una atención rápida y oportuna a denuncias de tala ilegal; realizar revisión in situ de los permisos otorgados con el fin de constatar que se está cortando la cantidad y las especies de árboles autorizados), así como la imposición de las sanciones oportunas y multas adecuadas por parte de la autoridad judicial.
2. Coordinar efectivamente entre municipalidades y Ministerio de Obras Públicas y Transportes (Policía de Tránsito), para el control en carretera de camiones que transportan madera con el fin de ejercer control sobre las guías y marchamos de madera, las cuales no son retiradas ni verificadas por las autoridades competentes.
3. Debe procederse al pago a sus propietarios de todas aquellas áreas silvestres protegidas y las áreas boscosas declaradas parques nacionales o similares.
4. Lograr que la totalidad de las municipalidades del país cuenten con planes reguladores; que los instrumentos de planificación urbana vigentes se adecúen a las necesidades de la población de conformidad con la realidad del país y en armonía con los objetivos de desarrollo sostenible.
5. Delimitar las zonas de amortiguamiento para las áreas protegidas, para que éstas sean resguardadas al máximo y la riqueza natural que poseen no se vea perjudicada por la actividad humana.
6. Garantizar la implementación oportuna de medidas de mitigación y adaptación al cambio climático.
7. Definir políticas estrictas de desarrollo en zonas protegidas, particularmente en zonas de recarga hídrica, para minimizar el ya faltante de agua para consumo humano.
8. Garantizar una gestión integral e interinstitucional para la protección de los diferentes ecosistemas existentes, evitando su destrucción ante el desarrollo de diferentes actividades.
9. Fortalecer al Tribunal Ambiental Administrativo dada su actual incapacidad de respuesta oportuna.
10. Fortalecer la coordinación interinstitucional, especialmente entre el MINAE, el INCOPECSA y los gobiernos locales para implementar acciones concretas a fin de conservar los humedales, áreas marinas y buscar soluciones prontas para su protección y regeneración.
11. Como medidas urgentes a ejecutar para poner fin a la caza furtiva y el tráfico de especies protegidas de flora y fauna, se debe dar estricto cumplimiento de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES)⁷, en riesgo de extinción, además de la Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres⁸, realizando el país su mejor esfuerzo para la protección de sus hábitats.
12. Se deben mejorar los controles respecto de la salida de especies silvestres (aduanas); capacitando a funcionarios y funcionarias aduaneros en la realización de efectivas labores de control, no solo para detectar el tráfico ilegal, sino además para procurar la supervivencia del animal en casos en que se detecte el ilícito.
13. En materia de control es oportuno incorporar mecanismos comunitarios aledaños a las zonas silvestres, mediante brigadas de control y vigilancia.
14. Se deben ejercer controles adecuados de los zoológicos y criaderos autorizados así como de los animales en cautiverio registrados ante el MINAE.
15. Se debe reglamentar tanto la posibilidad de comercializar algunos tipos de animales obtenidos mediante reproducción en cautiverio, como los procesos de reinserción una vez que se cuente con

7 Ley No. 5605 publicada en diario oficial La Gaceta del 22 de octubre de 1974.

8 Ley No. 8586 publicada en diario oficial La Gaceta del 20 de abril de 2007.

áreas silvestres seguras.

16. Es propicio crear normativa de veda estricta y oportuna ante la cacería de especies silvestres terrestres o especies marinas.

17. Realizar programas educativos, coordinados por los Ministerios de Educación, de Ambiente y Energía y de Agricultura, dirigidos a la conservación de especies, sobre todo, en peligro de extinción, y ayudar a preservar y restablecer los ecosistemas dañados, procurando alcanzar resultados permanentes y mejores que la reproducción en cautiverio.

18. Se debe concientizar a la población sobre el desequilibrio ecológico que se genera con la caza o sobreexplotación, incluso afectando la seguridad alimentaria tratándose de recursos marinos; se debe educar y concientizar a la población sobre la importancia de proteger los humedales. En este proceso debe incorporarse a las organizaciones no gubernamentales y organismos internacionales para la elaboración de programas de educación sobre la protección de diferentes especies de flora y fauna y su hábitat.

19. Promover un crecimiento urbano y económico del país ordenado y planificado, garantizando el goce de derechos fundamentales del individuo y en garantía de su calidad de vida, donde están en juego los derechos a la vida, a la salud, a la integridad física y al bienestar.

20. Garantizar el contenido presupuestario necesario para la implementación de las acciones indicadas.



16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas

En la Declaración y Programa de Acción de Viena, la Asamblea General de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (1993) reconoció la interdependencia que existe entre la protección de los derechos humanos, la democracia y el desarrollo de los países. En ese momento se señalaron las obligaciones que los Estados tienen al respecto, recalcando la importancia de la generación de una sociedad civil pluralista y en la que existan opciones de participación para todas las personas, en especial aquellas en situación de vulnerabilidad, la necesidad de garantizar el imperio de la ley y el acceso a la justicia para todas las personas. En este orden de ideas, se plantea la importancia de que los países cuenten a lo interno con instituciones destinadas a la protección y defensa de los derechos humanos –o instituciones nacionales de derechos humanos- como la Defensoría de los Habitantes.

El Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos, ha reconocido la estrecha relación entre el respeto a los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho, y esto ha sido plasmado en su jurisprudencia, y en los compromisos de los Estados en el ámbito continental, en particular en la Carta Democrática Interamericana. Esta relación entre justicia, derechos humanos y democracia es fundamental para el desarrollo de los pueblos de las Américas, tal como lo ha declarado la CIDH:

"Que continúan vigentes los ideales del sistema interamericano de derechos humanos expresados en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y demás instrumentos, de asegurar el respeto por la dignidad de la persona humana y garantizar una vida libre de temor y de miseria, por lo que

resulta fundamental consolidar la institucionalidad democrática, el Estado de Derecho y el desarrollo económico y social en toda la región¹”.

En el año 2012, en la Declaración de la reunión de Alto Nivel de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el Estado de Derecho en los planos nacional e internacional,² también se reiteró esta interrelación y se marcó como una ruta que se debía recorrer en la elaboración de la Agenda 2030, se señaló:

“Estamos convencidos de que el Estado de Derecho y el desarrollo están estrechamente relacionados y se refuerzan mutuamente, y de que el progreso del Estado de Derecho en los planos nacional e internacional es esencial para el crecimiento económico sostenido e inclusivo, el desarrollo sostenible, la erradicación de la pobreza y el hambre, y la realización de todos los derechos humanos y libertades fundamentales, incluido el derecho al desarrollo, lo cual, a su vez, refuerza el Estado de Derecho, por lo que estamos convencidos de que esta interrelación debería considerarse en la agenda internacional de desarrollo posterior a 2015”.

A diferencia de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la Agenda 2030 incorpora los elementos de paz, seguridad y buen gobierno como parte indispensable de las acciones que deben realizar los Estados para lograr un desarrollo sostenible. La Agenda señala: *“El desarrollo sostenible no puede hacerse realidad sin que haya paz y seguridad, y la paz y la seguridad corren peligro sin el desarrollo sostenible.”*

En el contexto de una Agenda mundial que procura el abordaje integral del desarrollo sostenible, incorporando las tres dimensiones de éste -desarrollo económico, desarrollo social y medioambiente-, la institucionalidad de los países desempeña un rol esencial. No se trata únicamente de determinar su existencia formal, sino que es indispensable que ésta cuente con una legitimidad frente a la población, sustentada en su funcionamiento, la efectividad que demuestre en la satisfacción de las necesidades y demandas de las personas, así como la posibilidad efectiva de participación de todos los sectores de la población en la adopción de las decisiones públicas. Por esta razón, el ODS 16 se encuentra íntimamente ligado con los conceptos de igualdad y no discriminación, criterios indispensables a partir de los cuales debe valorarse el accionar del Estado, revelando el papel que éste debe cumplir para que los frutos del crecimiento y desarrollo de una sociedad, sean accesibles para todas las personas.

Garantizar el derecho a la inscripción de los nacimientos a todas las personas en el país

La posibilidad del ejercicio de una ciudadanía plena, inicia con el reconocimiento de la existencia misma de la persona y con ello, su condición de titular de derechos frente al Estado y la sociedad. El registro de los nacimientos no es un simple requisito formal, en un derecho humano reconocido en el artículo 7 de la Convención sobre los Derechos del Niño mediante el cual se otorga a las personas una identidad oficial y una nacionalidad, y se les incluye como parte de la sociedad.

Como país, tenemos una fortaleza importante en el Tribunal Supremo de Elecciones y el Registro Civil como instancia encargada del registro de todos los hechos vinculados con el estado civil de las personas, incluyendo el nacimiento, matrimonio, adopción y defunción, entre otros. Su funcionamiento ha permitido que como sociedad, contemos con un nivel aceptable de certeza con respecto a la identidad de las personas y su condición como ciudadanos. No obstante, aún existen grupos de la población –indígenas, personas migrantes, entre otras, respecto de los cuales, subsisten los problemas de registro.

1 CIDH, Declaración de Santiago de Chile, 4 de setiembre de 2009.

2 A/RES/67/1. Asamblea General de las Naciones Unidas, 30 de noviembre de 2012.

El Comité de los Derechos del Niño, ante el informe de seguimiento sobre el cumplimiento del Estado costarricense de la Convención sobre los Derechos del Niño en el 2011, llamó la atención al Estado sobre los problemas en el registro de nacimiento con respecto a sectores específicos de la población³. En este sentido, el Comité recomendó la necesidad de intensificar los esfuerzos para garantizar el registro de los nacimientos entre la población indígena en general, pero en particular, de la población indígena *ngöbe-buglé* y personas migrantes. En este caso, si bien el Estado cuenta con unidades móviles de registradores para atender las necesidades de estas poblaciones, aún subsisten dificultades en el registro total de los nacimientos que se presentan en el país.

Romper los ciclos de la violencia para construir paz

Una de las funciones principales que debe cumplir un Estado es garantizar la existencia de las condiciones que permitan a las personas el disfrute pleno de sus derechos, a partir de la creación de mecanismos que en forma eficaz y oportuna actúen sobre cualquier conducta que pretenda o cause la afectación o supresión de derechos. En este orden de ideas, la violencia es una de las formas más graves y evidentes de violación a los derechos humanos y su comportamiento en una sociedad, también da cuenta de la fortaleza o debilidad del Estado y condiciona las posibilidades de crecimiento y desarrollo. Por esta razón, el ODS 16 plantea la necesidad de que los Estados se aboquen en la reducción de todas las formas de violencia y en especial, de las tasas de mortalidad relacionadas con ésta.

Costa Rica se ha considerado una sociedad pacífica, principalmente en razón de la abolición del ejército y la inexistencia de conflictos armados en las últimas décadas, en contraste con la realidad de otros países de la región. No obstante, esto no implica que no sea una sociedad en la que también existen importantes niveles de violencia y que, por las diversas causas que ésta tiene, reflejan las debilidades que tiene el Estado para garantizar a todas las personas la posibilidad de realizar libremente su proyecto de vida, en un ambiente libre de amenazas de daño a sus derechos y patrimonio.

Uno de los elementos que debe ser valorado por el Estado para el cumplimiento del ODS, es el comportamiento de la tasa de homicidios dolosos que se registran en el país. En el 2015⁴ se registraron en el país 558 homicidios, con un aumento en 84 homicidios con respecto al año 2014, elevando la tasa a 11,4 % por cada 100 000 habitantes. La tendencia al aumento de la tasa ya había sido señalada por el Estado de la Nación en su Informe Vigésimo Primero, en el que analizó el incremento en el año 2014 en la tasa de homicidios en relación con la tendencia que se había mantenido a partir del año 2008 (ver gráfico). Ambos informes explican el aumento en la tasa de homicidios en virtud de la misma causa: una mayor operación del crimen organizado en el país y los conflictos entre estos grupos, y el consecuente aumento de las modalidades del homicidio por ajuste de cuentas y venganza⁵.

3 Comité de los Derechos del Niño 57º período de sesiones. Examen de los informes presentados por los Estados Partes en virtud del artículo 44 de la Convención, 3 de agosto de 2001., párrafo 35.

4 I Informe Boletín del Observatorio de Violencia Social de Costa Rica. Borrador elaborado por la Secretaria Técnica de Salud Mental del Ministerio de Salud.

5 Estado de la Nación. 2015 Pág. 85.



Fuente: elaboración propia con datos del Estado de la Nación y de la Sección de Estadísticas del Poder Judicial.

En este caso, el aumento en la tasa de homicidios debe valorarse en un contexto regional. En los países que conforman lo que se ha denominado “el Triángulo Norte”, se presentan altas tasas de homicidio y violencia en general, vinculadas con el crimen organizado. Si bien en el país no se han alcanzado los mismos niveles de violencia, el aumento en su incidencia debe considerarse como una alerta para el Estado sobre la importancia de la definición de las acciones que se deben adoptar, aprendiendo de las experiencias de la región y evitando la comisión de los mismos errores.

Es necesario comprender que el crimen organizado y la violencia en general, no responden únicamente a la subjetividad de la persona que realiza la conducta, sino que tienen una causa social e institucional que la provoca o la permite. Las primeras acciones del Estado deben concentrarse en la evaluación de su actuación, la fortaleza de su institucionalidad y la efectividad de sus acciones para atender las necesidades y demandas de la población. La violencia surge por la existencia de un contexto de violación de los derechos y por consiguiente, es un reflejo del incumplimiento por parte del Estado de sus obligaciones básicas de garantizar, proteger y respetar los derechos humanos.

La interacción entre la violación de derechos humanos y la violencia, también se refleja cuando se analizan las características de sus víctimas. La existencia de procesos estructurales de limitación o negación de los derechos de determinados sectores de la población, acompañados de una poca o ineficaz intervención del Estado para su corrección, deriva también en una mayor exposición a diversas formas de violencia. La violencia que el Estado debe atender para garantizar el desarrollo sostenible de todas las personas que habitan en el país, excede el concepto tradicional de seguridad ciudadana y del accionar del sistema penal. Esta violencia abarca también las acciones que se realizan en la atención de otras formas de violencia que afecta la vida cotidiana de las personas y en las cuales, una intervención oportuna y eficaz es la diferencia entre la posibilidad de una vida sin violencia o la negación de los derechos.

Existen formas de violencia que no constan en los registros públicos, pues se trata de situaciones que se presentan en el ámbito privado y respecto de las cuales, culturalmente, existe una resistencia a su divulgación. Estas son conductas que también requieren la atención del Estado, en el tanto estas también se constituyen en la negación de derechos de las personas y en las cuales, la omisión en la actuación estatal, puede traducirse en una afectación permanente de la posibilidad de desarrollo de las personas. En este orden de ideas, el subregistro de este tipo de hechos, obliga a reflexionar sobre la capacidad de

respuesta del Estado. Si las personas que sufren estas formas de violencia no divulgan, no es porque les resten importancia a estos hechos o bien, porque el daño es mínimo. Es necesario que, ante la poca denuncia de estas formas de violencia, las autoridades llamadas a atender estas conductas, reflexionen sobre cuál es la forma en que es percibida la institucionalidad por parte de las víctimas, así como en su capacidad de intervenir oportunamente y poner fin a los actos que provocan la violación de los derechos. La ausencia de estadística podría también implicar un poco de credibilidad del Estado.

El ámbito familiar es un lugar común para estas formas de violencia. Se trata de espacios en los cuales prevalecen las relaciones asimétricas de poder entre sus miembros y en consecuencia, suele silenciarse a las personas más vulnerables. También se trata de un ámbito en el cual, la intervención del Estado se materializa a partir de instituciones que son prestatarias de servicios a las personas, pero que también son autoridades con potestades de intervención para la defensa de los derechos de determinados miembros del grupo familiar. Lamentablemente, es usual que prevalezca una visión como instituciones prestatarias de servicios, en detrimento de sus obligaciones como instancias de protección y administración de justicia.

De conformidad con el I Informe Boletín sobre violencia social elaborado por la Secretaría Técnica de Salud Mental del Ministerio de Salud, durante el año 2015 se presentaron 12941 denuncias por violencia intrafamiliar, en su mayoría, casos que corresponden a población femenina -8822-. Desde el punto de vista etario, las víctimas se concentran en los grupos de personas menores de edad y personas adultas mayores. En cuanto a las formas en las que se manifiesta la violencia, se señala la violencia psicológica, sexual y física como las de mayor incidencia⁶.

Si bien los casos registrados por el Ministerio de Salud reflejan sólo una fracción de la realidad que se vive en las familias costarricenses, son datos que obligan a una reflexión sobre la capacidad del Estado de garantizar una vida sin violencia para todas las personas. La violencia no es solo un asunto que se resuelve a través de la policía o de los tribunales. También es la posibilidad real que tienen las personas de vivir sin temor.

La capacidad del Estado de garantizar a cada persona su derecho a una vida sin temor, es un presupuesto para posibilitar el desarrollo de cualquier sociedad. La existencia de una institucionalidad desde el Estado que responda a las necesidades y demandas de cada persona es indispensable, en especial con respecto a las personas que se encuentran en una posición de mayor vulnerabilidad.

La violencia contra niños, niñas y adolescentes

El artículo 19.1 de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) define violencia como *"toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual."* El Estado debe emprender acciones *"legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño"*, que se encuentre *"bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo"*.

Por su parte, el artículo 19.2 de esa misma Convención, refiere que las medidas de protección deben contener *"procedimientos eficaces para el establecimiento de programas sociales con objeto de proporcionar la asistencia necesaria al niño y a quienes cuidan de él, así como para otras formas de prevención y para la identificación, notificación, remisión a una institución, investigación, tratamiento (...)"*.

Otros instrumentos, entre ellos los Protocolos Facultativos a la Convención sobre los Derechos del Niño, y la Convención 182 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la Prohibición y Acción Inmediata

6 I Informe Boletín. Ministerio de Salud. Pág. 27.

para la Eliminación de las Peores Formas de Trabajo Infantil (1999), señalan tipos concretos de violencia y explotación que requieren la adopción de medidas.

Si bien, la violencia contra las personas menores de edad, ocurre en los diferentes escenarios donde éstas se desenvuelven,⁷ el ámbito familiar es el espacio donde más se transgreden sus derechos, por estar expuestas a diversas expresiones de violencia, cuyas implicaciones son nefastas pues inciden en la construcción de la autoestima y el desarrollo biopsicosocial hasta la capacidad para aprender, la habilidad para establecer vínculos afectivos y relacionarse con el entorno social, tanto en el presente como en el futuro.

Por la importancia que reviste esta situación, el Comité de los Derechos del Niño manifestó preocupación por la violencia que enfrentan los niños, niñas y adolescentes en el mundo, razón por la que ha insistido⁸ en que los Estados trabajen para erradicar este flagelo.

Costa Rica, para proteger a las personas menores de edad contra los abusos perpetrados por sus progenitores en el proceso de crianza y educación y en acatamiento a la Observación N° 8, el 01 de agosto 2008, aprobó la Ley N°8654 *Derecho a la disciplina sin castigo físico ni trato humillante* (artículo 24 bis. Código de la Niñez y la Adolescencia)⁹.

La entrada en vigencia de esta Ley fue un logro importante para la niñez y adolescencia del país. No obstante, las medidas que se deben adoptar para acatar esta disposición legal aún no se logran materializar de manera efectiva y articulada. La norma dispone que el PANI debe asumir el liderazgo en la convocatoria, participación y el compromiso de todas las instituciones que integran el Sistema Nacional de Protección (SNPI), para ejecutar, de manera concertada, acciones que se plasmen en los planes de trabajo de las instituciones. Dicha tarea aún está pendiente.

Las acciones emprendidas hasta la fecha, se circunscriben únicamente en el marco de gestión del PANI y éstas se proyectan hacia la comunidad y las familias. Por ejemplo, en el informe de rendición de cuentas del Plan Operativo Institucional para el 2015¹⁰, el PANI ejecuta en materia de Educación, Patrones de Crianza y Prevención de la violencia las siguientes gestiones:

7 La escuela, la comunidad, las instituciones, los centros de atención, las calles y demás espacios sociales, recreativos, deportivos, culturales y laborales.

8 Observación General N°8. EL DERECHO DEL NIÑO A LA PROTECCIÓN CONTRA LOS CASTIGOS CORPORALES Y OTRAS FORMAS DE CASTIGO CRUELES O DEGRADANTES. 21 agosto 2006. Observación General N°13. DERECHO DEL NIÑO A NO SER OBJETO DE NINGUNA FORMA DE VIOLENCIA. 18 abril 2011.

9 Artículo 24 bis.- **Derecho a la disciplina sin castigo físico ni trato humillante.** Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a recibir orientación, educación, cuidado y disciplina de su madre, su padre o los responsables de la guarda y crianza, así como de los encargados y el personal de los centros educativos, de salud, de cuidado, penales juveniles o de cualquier otra índole, sin que, en modo alguno, se autorice a estos el uso del castigo corporal ni el trato humillante.

El Patronato Nacional de la Infancia coordinará, con las distintas instancias del Sistema Nacional de Protección Integral y las organizaciones no gubernamentales, la promoción y ejecución de políticas públicas que incluyan programas y proyectos formativos para el ejercicio de una autoridad parental respetuosa de la integridad física y la dignidad de las personas menores de edad. Asimismo, fomentará en los niños, niñas y adolescentes, el respeto a sus padres, madres y personas encargadas de la guarda crianza.

El Patronato Nacional de la Infancia velará por que las distintas instancias del Sistema Nacional de Protección Integral incorporen, en sus planes institucionales, los programas y proyectos citados en este artículo, e informará al Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, sobre su cumplimiento. (Así adicionado por el artículo 1° de la Ley N° 8654 del 1° de agosto de 2008).

10 Información que brinda la señora Ana Teresa León Sáenz, Presidenta Ejecutiva del PANI en entrevista realizada el 14 y 20 de abril 2015 respectivamente.

ACCIONES	CANTIDAD	NNA	PERSONAS ADULTAS	TOTAL PERSONAS PARTICIPANTES
Proyectos	115	23.388	5.139	28.527
Actividades	221	23.835	4.155	27.990

En el mediano y largo plazo debe evaluarse el impacto de estas acciones en las comunidades en donde se desarrollan, con miras a evaluar su incidencia y los cambios generados en las prácticas disciplinarias, los patrones de crianza y las relaciones de los adultos responsables con la niñez y adolescencia. De igual manera, se esperaría una consecuente reducción en las manifestaciones de violencia y eventualmente, en la recepción de denuncias en las zonas donde el PANI ejecuta estos proyectos y actividades.

Denuncias ante el PANI

En materia de situaciones violatorias de los derechos de las personas menores de edad que atiende y tramita el PANI, la Oficina de Planificación y Desarrollo Institucional reporta para el año 2015 la siguiente información:

N° de Personas Menores de Edad atendidas	20,083
---	---------------

Derechos violentados:	Hechos violatorios:	25,955*
Derecho a la Educación	No garantizar la permanencia de la PME en el sistema educativo.	330
Derecho a la Vida	Omisiones en la garantía de este derecho.	279
Derecho integral	Omisión del padre, la madre o persona encargada de velar por el desarrollo físico, intelectual, moral, espiritual y social de sus hijos(as) menores de edad.	6482
Derecho a la integridad	Irrespeto a la integridad física, psíquica y moral de la PME.	151

Derecho a la Protección		18713
	Exposición a la pornografía.	25
	Víctima de abuso sexual extra familiar.	553
	Víctima de abuso sexual intrafamiliar.	720
	Permanencia en calle.	174
	Consumo de sustancias adictivas.	601
	Víctima de explotación laboral.	28
	Víctima de explotación sexual comercial.	58
	Víctima de negligencia .	8059
	Víctima de secuestro.	20
	Víctima de Sustracción Internacional.	7
	Trabajo infantil.	60
	Tráfico ilícito.	14
	Víctima de trata externa.	1
	Víctima de trata interna.	1
	Víctima del maltrato físico .	3292
	Víctima de abuso emocional .	4908
	Acción u omisión de la sociedad o el Estado.	49
Acciones u omisiones contra sí mismos.	143	
* Es mayor la cantidad de derechos violentados que personas menores de edad atendidas porque se transgrede más de un derecho.		

El Comité de los Derechos del Niño define el "descuido o trato negligente"¹¹ como: "no atender las necesidades físicas y psicológicas del niño, no protegerlo del peligro y no proporcionarle servicios médicos, de inscripción del nacimiento y de otro tipo cuando las personas responsables de su atención tienen los medios, el conocimiento y el acceso a los servicios necesarios para ello".

Este tipo de violencia abarca:

1. **Descuido físico:** desatender las necesidades básicas, tales como alimentación, vivienda, vestido, atención médica básica.
2. **Descuido psicológico o emocional:** ausencia de apoyo emocional y de amor, exposición a la violencia y al uso indebido de drogas o de alcohol.
3. **Descuido de la salud física o mental:** no proporcionar la atención médica necesaria.
4. **Descuido educativo:** no asegurar la educación de sus hijos e hijas.
5. **Abandono:** práctica que afecta desproporcionadamente a los niños y niñas no deseados, nacidos fuera del matrimonio, con discapacidad, entre otros¹².

A partir de esta clasificación y al relacionar con el cuadro anterior, se observa que el **Derecho a la Protección**¹³ es el violentado con mayor frecuencia (72%). De esa proporción, la negligencia (43%) es la manifestación de violencia que más se destaca, le sigue en orden de importancia el abuso emocional (26%) y el maltrato físico (17%).

11 Observación General N°13. *Derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia* 2011.

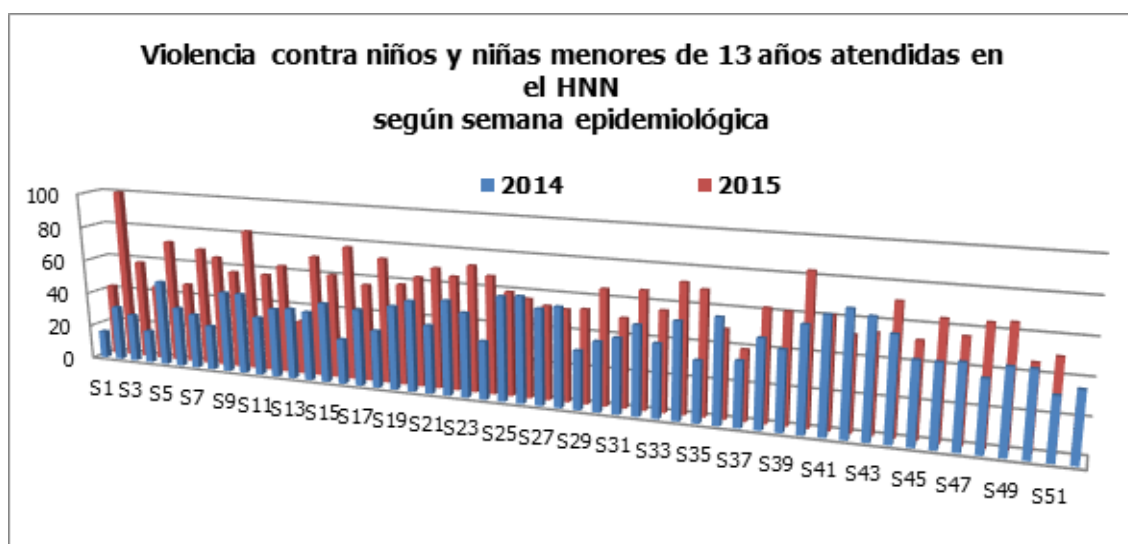
12 Punto 20, Observación General N° 13. En esa línea amplia el Comité señalando: "En muchos países los niños son abandonados porque sus padres y cuidadores viven en la pobreza y no tienen los medios para mantenerlos. Según la definición, el descuido es falta de atención cuando los padres cuentan con los medios para satisfacer las necesidades de sus hijos".

13 Artículo 19 CDN y Artículo 13 CNA.

Al analizar las situaciones que derivan en la violación de los derechos, se puede concluir que la **negligencia** en el ejercicio del rol paterno y materno es una constante, por cuanto la causal que afecta la garantía del disfrute del **derecho a la protección integral**¹⁴, está íntimamente relacionada con las omisiones que se asocian con la desatención de los niños, niñas y adolescentes (25%). El **descuido o el trato negligente** representan el 68% de los motivos que violentan derechos y que corresponde al PANI atender y garantizar la reparación integral de los derechos de las personas menores de edad.

Denuncias ante el Hospital Nacional de Niños

Según información que aporta el Servicio de Trabajo Social del Hospital Nacional de Niños¹⁵ sobre los niños y niñas que se atienden por ser víctimas de la violencia¹⁶ que enfrentan en los hogares; se registra *“un incremento sostenido de forma histórica, que muestra un recrudecimiento a partir del año 2013”*.



Fuente: Servicio de Trabajo Social del Hospital Nacional de Niños. Estadísticas que reporta en cada semana epidemiológica, períodos 2014 y 2015.

En el gráfico se observa un incremento sostenido del 37% (856 niños y niñas durante el 2015) (3126) respecto del 2014 (2270) en el número de niños y niñas menores de 13 años que ingresaron en el Hospital por alguna situación de violencia perpetrada por los padres, madres o personas cuidadoras que atentan contra la vida, la seguridad e integridad. Entre los principales motivos que derivan en la violación de derechos está la negligencia, el abandono, el abuso emocional, abuso sexual, abuso físico, abuso prenatal, conducta suicida en niños y niñas de 10 a 12 años de edad, problemas de adherencia al tratamiento, entre otros.

Al analizar los datos se obtiene que el promedio diario de niños y niñas que se atienden en el 2014 es de 6 y 43 por semana, mientras que para el 2015 se suman a 8 por día y 60 que ingresan durante la semana. Se conoce también, que el 52% de pacientes proceden de la provincia de San José, le sigue Alajuela (12%) y Puntarenas (8%).

14 Artículo 18 CDN y Artículo 29 CDN.

15 Perfil epidemiológico 2016.

16 El HNN utiliza la definición de violencia que señala la OMS: *“Uso intencional de la fuerza o el poder físico, de hecho o como amenaza, contra uno mismo, otra persona o un grupo de comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones. (OMS, 2001)”*.

Preocupa el aumento significativo entre el 2014 y 2015 en la cantidad de niños y niñas que atiende el Hospital como resultado de la violencia que enfrentan en el hogar. Más del 60% se ubica en el proceso evolutivo de la primera infancia (nacimiento - 8 años), siendo una etapa fundamental en el desarrollo sensorial, cerebral y cognitivo de los niños y niñas, la cual incide en el estado de salud física y mental, en la capacidad de aprendizaje y en el bienestar socioemocional en el mediano y largo plazo. Por ello, la importancia de asegurar su interés superior para que se forme y se desarrolle en un ambiente sano, libre de toda violencia y se le proteja integralmente.

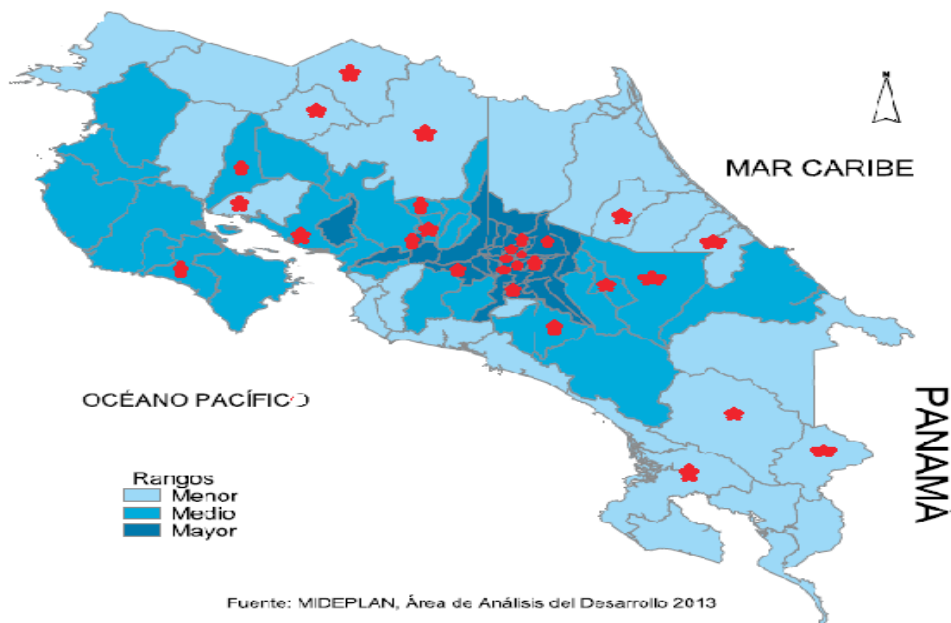
Se debe prevenir y combatir la violencia con desde una perspectiva de respeto, protección y garantía de los derechos humanos, para progresivamente, promover la autonomía, la independencia y la autodeterminación de los niños y las niñas.

Denuncias sistematizadas en el Boletín Epidemiológico¹⁷

De acuerdo con las estadísticas,¹⁸ durante el año 2015 la Caja Costarricense de Seguro Social atiende en los diferentes establecimientos de salud, 7670 casos de personas menores de edad por Violencia Intrafamiliar (VIF). De esa sumatoria la mayor afectación (59%) ocurre en niñas y adolescentes, siendo que el 41% que resta corresponde a niños, niñas y adolescentes. Los factores que sobresalen por generar la violación de derechos son, en orden de importancia, el abuso sexual (27%), la negligencia-abandono (23%) y el abuso físico (13%).

Denuncias sistematizadas por UNICEF

Aunque las estadísticas sistematizadas por UNICEF datan del mes de abril del 2015 y no corresponden al período bajo análisis, son datos que contribuyen a reforzar lo que se ha indicado en este acápite. En el mapa sobre la violencia contra niños, niñas y adolescentes, UNICEF destacó los cantones con mayor incidencia:



17 Programa de Enfermedades No Transmisibles. Subprograma de Vigilancia de Lesiones. Sub Área de Vigilancia Epidemiológica. Caja Costarricense de Seguro Social.

18 Sistema Institucional de Vigilancia Epidemiológica (SISVE) del Ministerio de Salud.

Así, de las estadísticas resultan los 5 cantones con mayor incidencia de denuncias los siguientes:

Cantón	Población menor de edad	Tasa de incidencia_MS	% Datos PANI	% Denuncias 911	Nivel de prioridad: Alta
LOS CHILES	29390	251.79	0.00	0.48	1
GOICOCHEA	130854	227.73	0.17	0.02	1
GUATUSO	17780	219.35	0.01	0.28	1
JIMENEZ	16028	199.65	0.00	0.00	1
SAN JOSE	331019	186.70	0.29	0.80	1

La Defensoría de los Habitantes se encuentra trabajando con los 5 cantones, en las acciones locales a adoptar para prevenir la violencia, y la articulación institucional para lograr disminuir la incidencia de situaciones de violencia.

Por otra parte, se han realizado varios estudios sobre la Violencia contra Niños, Niñas y Adolescentes, los cuales a continuación se reseñan:

Resultados de investigación de IDESPO: Percepciones acerca de la Violencia contra la Niñez y la Adolescencia en Costa Rica¹⁹ Noviembre, 2015

IDESPO elaboró un estudio sobre Percepciones acerca de la Violencia contra Niños, Niñas y Adolescentes, y en éste se destaca que el **maltrato** (en todas sus formas), principalmente el físico y el verbal; se deben principalmente al estrés, enojo, manejo de la frustración, falta de paciencia, carencia de educación, y capacitación, problemas psicológicos y los patrones de crianza, que son los factores que se mencionan como generadores de estos eventos.

Existe consenso en que es en el hogar, fundamentalmente, "donde se reproduce de forma cotidiana la violencia en todas sus manifestaciones y es en estos espacios donde se debe procurar el establecimiento de programas de prevención, información y sensibilización en la materia, sin descuidar aspectos puntuales que deben ser trabajados en entornos institucionales como la escuela, principalmente".

En ese sentido, es fundamental trabajar en acciones de prevención de la violencia, y trabajar el tema a nivel social, porque tal como se deriva de las estadísticas del HNN de los 57 atendidos y que los niños fallecieron, 47 de éstos fueron víctimas de violencia.

Tal como se ha indicado, las implicaciones de la violencia en los niños, niñas y adolescentes son nefastas pues inciden en la construcción de la autoestima y el desarrollo pleno de los niños, niñas y adolescentes.

También hay un costo social elevado. Tal como lo reconoce el Comité los Derechos del Niño: "16. *El costo de la violencia contra los niños. Los costos humanos, sociales y económicos de denegar a los niños su derecho a la protección son ingentes e inaceptables. Hay costos directos como los de atención médica, servicios jurídicos y de bienestar social o modalidades alternativas de cuidado. Los costos indirectos son, entre otros, los derivados de las posibles lesiones o discapacidades duraderas, los costos psicológicos u*

19 Se consulta un total de 800 personas con un nivel de confianza de 95% y margen de error 3,5%. El objetivo de la investigación se centra en: *realizar un estudio que caracterice las percepciones de la población costarricense en relación a la violencia contra la niñez y adolescencia*. La población en la que se enfoca el estudio está constituida por personas de las siete provincias del país.

otros efectos en la calidad de vida de la víctima, la interrupción temporal o permanente de la educación y las pérdidas de productividad en la vida futura del niño. También son costos indirectos los asociados al sistema de justicia penal en el caso de los delitos cometidos por niños que han sufrido actos de violencia. Los costos sociales derivados del aumento de la violencia contra las niñas, en particular el secuestro, el matrimonio precoz y forzado, la trata con fines de explotación sexual y la violencia sexual”.

Los retos que enfrenta el país para garantizar a todos y todas, el acceso a la justicia para la tutela de sus derechos

Cuando se rompe el tejido social, a través de hechos de violencia o la violación a los derechos de las personas, por ejemplo, es necesario restablecerlo a través de sistemas institucionales de resolución de conflictos (desde los mecanismos de resolución alternativa hasta los procesos judiciales). El acceso a una justicia que asegure la resolución del conflicto y la reparación integral del daño es fundamental para mantener la paz social. Existe, además, una relación importante entre la eficacia de los mecanismos institucionales para resolver los conflictos y el restablecimiento de la confianza en las instituciones democráticas.

El desarrollo de cualquier sociedad sólo es posible cuando existe un sistema de gobierno que establece con claridad cuáles son las obligaciones y deberes de las personas y del Estado, limitando el ejercicio del poder y garantizando la libertad de todas las personas en condición de igualdad²⁰. En este sentido, la existencia de instancias y procedimientos accesibles que permitan de forma oportuna y efectiva resolver sus diferencias y reparar el daño que han sufrido en sus derechos, es un elemento consustancial al Estado de Derecho, pero también, es la mayor garantía para su permanencia y correcto funcionamiento.

La DHR ha advertido al Estado sobre las dificultades que enfrentan importantes sectores de la población para garantizar su derecho a una justicia pronta y cumplida. En muchos casos, el obstáculo es la falta de información con respecto a cuáles son las opciones de las que el Ordenamiento Jurídico dispone para que las personas puedan hacer valer sus derechos. Por esta razón, existe un interés de la Institución en la Red de Facilitadores Judiciales que se estableció en el año 2013 a partir del acuerdo firmado entre la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Corte Suprema de Justicia.

La Red de Facilitadores y Facilitadoras es una iniciativa de la OEA que procura fortalecer y garantizar el acceso a la justicia a los sectores más vulnerables de la población. Para este fin, se aprovecha el liderazgo y legitimidad que tienen determinadas personas en sus comunidades y a partir de su designación a través de mecanismos democráticos, para constituir a estas personas en auxiliares de la administración de la justicia encargadas de apoyar a las autoridades judiciales y servir como un canal de comunicación con la comunidad.

La existencia del Sistema Nacional de Facilitadores y Facilitadoras de Justicia (SNFJ) es una iniciativa que tiene la capacidad de garantizar el acceso a la justicia a sectores de la población que por la distancia o el desconocimiento de las opciones legales existente, a la fecha no han tenido acceso a la justicia. Por esta razón y en concordancia con el mandato que tiene la DHR como INDH, en julio de 2015 la Institución firmó una Carta de Entendimiento con la Corte Suprema de Justicia (CSJ) y la Comisión Nacional de Mejoramiento de la Justicia (CONAMAJ) para establecer las bases para la coordinación interinstitucional para el fortalecimiento del SNFJ. Como parte de los acuerdos, se determinó la coordinación sobre la defensa, difusión y restitución de derechos, así como la posibilidad de establecer un programa formal para que equipos técnicos cooperen en materia de capacitación a personas facilitadores judiciales en distintas regiones del país. Estas acciones, están siendo ejecutadas a través de las Sedes Regionales

²⁰ Estudio sobre los problemas comunes a que se enfrentan los Estados en sus esfuerzos por garantizar la democracia y el estado de derecho desde una perspectiva de derechos humanos. Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Consejo de Derechos Humanos. 17 de diciembre de 2012. A_HRC_22_29. Párrafo 23.

que tiene la DHR en el país. Con estas, se espera fortalecer el vínculo de los y las habitantes con la Administración de Justicia.

Las Naciones Unidas, al aprobar la Agenda 2030, fue clara en indicar que el desarrollo sostenible de un país, sólo es posible a partir de la construcción de sociedades pacíficas, justas e inclusivas con respecto a todas las personas que las conforman. El acceso a los mecanismos encargados de la administrar la justicia, así como su efectividad y oportunidad, debe constituirse en una prioridad para el Estado. El SNFJ es una iniciativa importante en este sentido, pero debe fortalecerse para que incluya, además de las opciones a nivel judicial, a todas las instancias que, en sede administrativa, cumplen una función de administración de justicia.

Buen Gobierno y Derechos Humanos

Diariamente acuden a la Defensoría personas que sienten que sus derechos están siendo vulnerados por parte de las instituciones del Estado. Las omisiones de respuesta a gestiones presentadas, la inacción institucional, la ineficacia en las actuaciones administrativas, o el maltrato ciudadano, son solo algunas de las muchas quejas que constantemente se reciben.

Estas denuncias, en su mayoría, tienen dos elementos en común: el primero es que están asociadas a un derecho humano sobre el cual el Estado costarricense tiene una obligación de acción u omisión, lo anterior pese a que la persona perjudicada no logre precisar sobre qué derecho humano versa su afectación; y lo segundo es que en la gran mayoría de casos, los habitantes refieren con su denuncia un divorcio entre los objetivos de la institucionalidad estatal creada y la gestión efectiva de la institución, que les impide hacer efectivo su derecho.

Los derechos humanos, como ese conjunto de prerrogativas universales fundamentadas en la dignidad humana, y que posibilitan el desarrollo integral de las personas, requieren de un entorno propicio para su realización efectiva. Ese entorno está referido a la creación de las condiciones jurídicas, sociales y materiales que permitan que el ejercicio de los derechos pueda darse sin mayor inconveniente.

Es así como el reconocimiento en el Ordenamiento Jurídico nacional de los derechos humanos, conlleva la responsabilidad del Estado de generar la institucionalidad necesaria que posibilite su cumplimiento efectivo. Por ejemplo, el derecho humano a la salud, conlleva por parte del Estado el deber de crear la institucionalidad que permita que las personas puedan tener acceso a los servicios de salud (creación de la CCSS), y a su vez, la institucionalidad creada debe lograr que su gestión responda al objetivo de mejora en la calidad de vida de los habitantes y las habitantes.

Entendemos la gestión de los asuntos públicos como el proceso a través del cual las instituciones públicas dirigen los asuntos de interés general, administran los recursos públicos y garantizan la realización de los derechos humanos.

Es entonces cuando surge la interrogante: ¿cómo se determina si la gestión de los asuntos públicos es buena? ¿Cuándo estamos ante una gestión pública de calidad? Desde una perspectiva de derechos humanos, si esta gestión hace posible el pleno disfrute para las personas de los derechos humanos, es decir, garantizar eficazmente el derecho a la salud, a la vivienda adecuada, a la alimentación suficiente, a la educación de buena calidad, a la buena administración de justicia y a la seguridad personal, a la libertad de expresión, de movimiento, entre otros, estamos ante una gestión pública de calidad.

En el contexto internacional, ya en la Declaración del Milenio aprobada en el año 2000 por la Organización de Naciones Unidas, los países del mundo fijaron lo que denominaron las tareas fundamentales y se comprometieron, entre otras cosas, a crear en los planos nacional y mundial un entorno propicio al de-

sarrollo y a la eliminación de la pobreza. Se consideró además que el cumplimiento del objetivo trazado depende "(...) de la buena gestión de los asuntos públicos en cada país". De igual forma, los Objetivos de Desarrollo Sostenible, específicamente el Objetivo No. 16 fija como meta la creación de instituciones eficaces, responsables e inclusivas en todos los niveles.

Lo anterior se relaciona necesariamente con lo que se ha denominado como prácticas de **Buen Gobierno**, con las cuales se pretende establecer una serie de principios que debe reunir un gobierno y su gestión con el fin de fortalecer el régimen democrático y brindar una protección efectiva de los derechos humanos. En este sentido, es posible indicar que las prácticas de **Buen Gobierno** proveen a la sociedad de un marco para la efectiva y equitativa generación y distribución de los recursos, lo cual tiene estrecha relación y complemento con la labor esencial procurada a través del respeto de los derechos humanos.

Reconociendo la relación directa entre el **Buen Gobierno** y los Derechos Humanos, la Comisión de Derechos Humanos de la ONU emitió la Resolución 2001/72 del 25 de abril del 2001, denominada "**El rol del Buen Gobierno en la promoción de los Derechos Humanos**" en la cual reconoce que:

"(...) la transparencia, responsabilidad, rendición de cuentas, participación y la respuesta a las necesidades y aspiraciones de las personas, es el fundamento en el cual descansa todo buen gobierno y dicho fundamento es un requisito sine qua non para la promoción de los derechos humanos, incluyendo el derecho al desarrollo".

El concepto del buen gobierno quedó aclarado por la labor del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. En su resolución 2000/ 64, la Comisión vinculó expresamente el buen gobierno con un entorno propicio, favorable para el goce de los derechos humanos y para "el crecimiento y desarrollo humano sostenible".

Se establecen así una serie de características fundamentales que debe reunir un **Buen Gobierno** y que deben estar reflejadas indiscutiblemente en **la gestión pública** a saber: **A) Transparencia:** está referida a la posibilidad efectiva de brindar información clara a las personas sobre las acciones del gobierno, las regulaciones existentes, así como las decisiones que se tomen. Una institución es transparente cuando sus actividades, decisiones, están abiertas al examen público. **B) Responsabilidad:** tanto el sector gobierno como las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado, deben ser responsables por sus políticas, acciones y uso de fondos. **C) Rendición de cuentas:** deben existir criterios para medir las actuaciones de las funcionarias y los funcionarios públicos o bien del sector privado o las organizaciones de la sociedad civil, de forma tal que respondan tanto el funcionario como la institución a la que pertenece por sus acciones. **D) Participación:** las personas son agentes del desarrollo. La participación implica que las estructuras gubernamentales sean lo suficientemente flexibles para ofrecer a los diferentes grupos sociales la oportunidad de mejorar el diseño e implementación de políticas y programas públicos. **E) Legalidad:** es necesario un marco jurídico que permita la protección efectiva de los derechos de las personas, así como su justa y consistente aplicación. **F) Efectividad y eficiencia:** los procesos de las instituciones deben producir resultados que satisfagan las necesidades de las personas haciendo el mejor uso de los recursos a disposición. El concepto de eficiencia en el contexto del **Buen Gobierno** también está referido al uso sostenible de los recursos naturales y la protección del medio ambiente. **G) Equidad e inclusividad:** todos los miembros de la sociedad tienen el derecho a ser incluidos en el quehacer social. Esto significa que todos los grupos, en especial los más vulnerables, tengan oportunidad de mantener o mejorar su calidad de vida. **H) Respuesta a las necesidades:** la Administración debe responder eficientemente a las necesidades de la población de forma oportuna y eficiente.

Conviene indicar que los anteriores principios tienden a ser soportados y reforzados entre sí. La rendición de cuentas está relacionada con la participación y salvaguarda, la legalidad y la transparencia. De igual forma, la transparencia y la apertura en la información no puede asegurarse sin un marco legal

que proteja el derecho a la confidencialidad y sin instituciones que estén dispuestas y obligadas a rendir cuentas.

En este orden de ideas, conviene citar la experiencia europea con la incorporación en un instrumento internacional del Derecho a la Buena Administración. La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, proclamada oficialmente el 7 de diciembre del 2000 en Niza, incluye el artículo 41 denominado "Derecho a la Buena Administración". Se logra de esta forma llevar a la categoría de derecho humano -con las implicaciones que ello conlleva- una serie de principios legales probablemente existentes en muchos países pero sin una correlación que permita establecer que son parte de un concepto más amplio, tal cual es ahora el Derecho Humano a la Buena Administración.

Las relaciones entre los ciudadanos y las ciudadanas con la Administración Pública, requieren ser revisadas. Los Principios de Buen Gobierno permiten modernamente propiciar una gestión pública de calidad revisando dichas relaciones a la luz del respeto de los derechos humanos, identificando conductas o procedimientos administrativos que irrespeten el derecho de las personas a un desarrollo con criterios de equidad y participación.

La Defensoría de los Habitantes, se ha dado a la tarea de cumplir con su competencia de control de la gestión pública, velando porque dicha gestión vaya encaminada a cumplir con los más altos principios de Buen Gobierno, antes citados. El control de la legalidad referido en el artículo 14 de la Ley de la Defensoría está íntimamente relacionado con una legalidad entendida en su concepción más amplia, abarcadora de principios contenidos y desarrollados en los derechos humanos de obligada protección por parte del Estado.

En ese sentido, ha resultado conveniente a lo largo de los años ir definiendo, interpretando y aplicando muchos de los principios incluidos como Principios de Buen Gobierno, de forma tal que con la labor de la Defensoría se fortalezca la exigencia efectiva de dichos principios a las autoridades del Estado así como que se logre un efectivo empoderamiento de las personas sobre sus derechos a exigir, por ejemplo una adecuada rendición de cuentas, así como una buena administración.

Al respecto, conviene referir que en el Informe elaborado recientemente por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), denominado "Estudios de Gobernanza Pública, Costa Rica, Aspectos Claves 2015"; concluyó, entre otras cosas que el país cuenta con "(...) *una administración pública fragmentada, que se caracteriza por un número importante de organismos subsidiarios de los ministerios del gobierno central y un amplio sector público descentralizado institucional (como por ejemplo entidades autónomas y semiautónomas), con mecanismos de rendición de cuentas y de dirección limitados. (...) Una disminución de la confianza en las instituciones públicas. Según la Encuesta Gallup 2014, los niveles de confianza en el gobierno pasaron del 53% al 40% entre el 2010 y el 2014, lo cual es sustancialmente mayor que el descenso promedio entre los países de la OCDE durante el mismo período*".

Estos hallazgos, alineados con los que han venido reportando los diferentes órganos de control, entre ellos la Defensoría de los Habitantes, generaron que la OCDE recomendara al país, entre otras cosas: "*Fortalecer la capacidad de coordinación y liderazgo del centro de gobierno como una respuesta a altos niveles de fragmentación del sector público y político; reforzar el nivel de gobernanza subnacional, coherente con la reforma constitucional del 2001; pasar de una cultura de evaluación y monitoreo orientada a procesos a una cultura de evaluación y monitoreo orientada a resultados, en donde información relevante de las políticas públicas se utilice de forma estratégica*".

De las recomendaciones generadas se desprende que las mismas refuerzan lo planteado en torno a la urgente necesidad de coordinación interinstitucional, de generar acciones integrales que aborden los

más importantes problemas del país, y fortalecer los mecanismos de acceso a la información y transparencia, de forma tal que se haga efectiva esa cultura de rendición de cuentas y evaluación permanente.

En ese orden de ideas, la incorporación del Derecho a una Buena Administración en las resoluciones de la Defensoría ha evidenciado la necesidad de revisar qué tipo de administración se está propiciando y fortalecer el derecho de los habitantes y las habitantes a que por medio de una Administración que cumpla parámetros de transparencia, legalidad, rendición de cuentas, equidad, inclusividad, responsabilidad, se logre una participación activa y genuina en un desarrollo social respetuoso de los derechos humanos.

Pero la Defensoría no se ha quedado en fiscalizar y promover la buena administración, sino que se ha considerado importante generar herramientas que promuevan la transparencia, además de impulsar las iniciativas que permitan la lucha contra la corrupción y el mejoramiento de la gestión pública y su tránsito efectivo hacia una gestión pública abierta, tal y como se detalla a continuación:

Coordinación en la lucha contra la corrupción: una urgente necesidad

La lucha contra la corrupción, exige ante todo, la coordinación de los diferentes poderes del Estado, priorizando la articulación, fortalecimiento e impulso de los necesarios esfuerzos e iniciativas que se vienen realizando por parte de distintos órganos de control, del Gobierno de la República y de la misma sociedad civil. Al respecto, considérese lo incluido en el último informe del Mecanismo de Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC)²¹ cuando se señaló que nuestro país cuenta con un conjunto de órganos de control superior con el fin de desarrollar mecanismos modernos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas, entre los que cabe destacar la Procuraduría de la Ética Pública; la Contraloría General de la República (CGR); el Ministerio Público; la Jurisdicción Penal de Hacienda; la Defensoría de los Habitantes; el Tribunal Supremo de Elecciones; las Auditorías Internas; las Contralorías de Servicios; el Tribunal de Servicio Civil y la Asamblea Legislativa, requiriéndose más que generar nueva institucionalidad, el coordinar la existente.

La Defensoría de los Habitantes ubica varios espacios mediante los cuales pueden converger estas instituciones claves que lideren la articulación, fortalecimiento e impulso de los necesarios esfuerzos e iniciativas que se vienen realizando, en forma dispersa, por parte de distintos órganos de control, del Gobierno de la República y de la misma sociedad civil en materia de transparencia, definida como el ejercicio de buenas prácticas de acceso a la información, rendición de cuentas y participación ciudadana.

Se considera que las organizaciones que conforman la Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia del Poder Judicial (CONAMAJ) y aquellas instituciones firmantes de la Carta de Entendimiento, suscrita por los jefes de la CGR, el Ministerio Público, la PGR y el ICD, en el año 2010, resultarían los espacios idóneos para coordinar estas necesarias articulaciones y que a la vez abran espacios a otras organizaciones tanto del sector público como del sector privado.

Necesidad de aprobación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información

El derecho efectivo de acceso a la información está también relacionado con la calidad de vida, con la salud, la educación, el ambiente y otros temas fundamentales para el desarrollo de cualquier país. El reconocimiento y el ejercicio de este derecho incrementa la rendición de cuentas, y ello tiene repercusiones positivas en la confianza de las personas en las autoridades gubernamentales. Expertos internacionales²², han señalado que en su experiencia en otros países, cuando se toman decisiones a favor de

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

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

la transparencia, se presentan *"una serie de beneficios secundarios que provienen de la aprobación y correcta implementación de leyes de acceso a la información; entre ellas, la existencia de mejores sistemas de registro de archivos, lo cual incrementa la eficiencia en la distribución de la información; mejor servicio al cliente; mayor equidad; y mayor satisfacción laboral"*.

Es así como, desde hace varios años, se han venido realizando esfuerzos por crear una ley de acceso a la información. En primera instancia mediante un anteproyecto como parte de una comisión interinstitucional de alto nivel. En ésta participaron la Presidencia de la República, el TSE, la PGR, MIDEPLAN, Poder Judicial, Gobierno Digital y la DHR. Posteriormente, con base en esta iniciativa, fue presentado proyecto de ley N° 19.113 que se encuentra en la corriente legislativa. No obstante, es de conocimiento de la DHR que en Casa Presidencial y en consulta con algunos actores del sector público, del sector productivo, y sociedad civil, se está elaborando un texto sustitutivo.

En reuniones sostenidas con autoridades gubernamentales, la institución ha sido clara en manifestar que cualquier propuesta respecto a incluir como órgano garante a la Defensoría, debe garantizar los recursos necesarios para poder llevar a cabo esa labor de conformidad con lo que exige la coyuntura actual de país. Además, una reforma de esta naturaleza, bajo ninguna circunstancia, puede disminuir lo que en el país se ha avanzado en materia de acceso a la información, tomando muy en serio la jurisprudencia constitucional e internacional en esta materia.

Asimismo, preocupa a esta Defensoría que paralelo a los esfuerzos que se vienen realizando por contar con una Ley de Transparencia y Acceso a la Información, se encuentran en la corriente legislativa otras propuestas tales como los proyectos de ley: N° 19.160 *"Ley para ampliar la fiscalización de la Asamblea Legislativa sobre los ingresos y egresos de las entidades autónomas y descentralizadas"*; N° 19.489 *"Proyecto de ley para promoción de la transparencia y control político efectivo del gasto de las instituciones públicas"*; N° 19.596 *"Ley de rendición de cuentas sobre los viajes de los jefes"*, todas relacionadas con temas de transparencia y acceso a la información, lo cual genera dispersión en los esfuerzos que se vienen realizando y retrasa la discusión sobre una ley marco sobre el tema.

Fortalecimiento de la Red Interinstitucional de Transparencia

El Estado costarricense, debe considerar el esfuerzo que desde hace ya varios años ha venido realizando la DHR, con la creación de la Red Interinstitucional de Transparencia que junto con el proyecto de ley de transparencia y acceso a la información, y la propuesta de un Índice de Transparencia, crean un círculo virtuoso en pro de la transparencia como estrategia contra la corrupción.

La Red Interinstitucional de Transparencia de la Defensoría de los Habitantes, surgida en el año 2004, se visualiza y así se conceptualiza, como una herramienta para facilitar a las y los habitantes el ejercicio del derecho humano y constitucional de acceso a la información de carácter público, por medio de su publicación en internet.

Este esfuerzo de la Defensoría ha venido creciendo, contando actualmente con 58 instituciones incorporadas (19 pertenecientes al Gobierno Central; 16 municipalidades; 17 entidades descentralizadas; 6 varias) y teniendo como reto para los próximos años en el marco del fortalecimiento de la transparencia, el remozar su presentación hasta hacerla cada vez más accesible, así como interconectar este esfuerzo con los que se vienen realizando de cara a una Alianza para el Gobierno Abierto.

Participación en la Iniciativa multilateral Alianza para el Gobierno Abierto y creación del Índice de Transparencia para el Sector Público Costarricense

La Defensoría ha venido participando de la iniciativa multilateral denominada Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), conformada por distintos países, con el compromiso de modernizar el aparato estatal, desde tres conceptos trascendentales como son la transparencia, la colaboración y la participación, cuyos objetivos son los siguientes: 1. Aumentar la disponibilidad de información sobre actividades gubernamentales; 2. apoyar la participación ciudadana; 3. implementar los más altos estándares de integridad profesional en las administraciones; 4. aumentar el acceso a nuevas tecnologías para la apertura y la rendición de cuentas.

Dentro del Primer Plan de Acción de la Alianza para el Gobierno Abierto, se incluyó la propuesta de establecer un Índice de Transparencia para el Sector Público Costarricense (ITSP), que propuso la Defensoría y que fue puesta a consulta con distintos sectores de la academia, sector productivo y sociedad civil. Esta propuesta, desde un principio, estuvo alineada con las funciones, objetivos y atribuciones de la DHR, como órgano encargado de fiscalizar, controlar y monitorear las acciones y omisiones de la actividad administrativa del sector público y teniendo presente los siguientes objetivos específicos: a) contar con información actualizada que sirva como base para afianzar la transparencia en las instituciones públicas costarricenses; b) funcionar como un instrumento de apoyo y consolidación de la Red Interinstitucional de Transparencia; c) cimentar una cultura de transparencia, rendición de cuentas y apertura al escrutinio y auditoría ciudadana.

El ITSP, trabajado a partir de una alianza estratégica entre la DHR, el Gobierno Digital y el CICAP-UCR, es un instrumento que aspira a fomentar el cambio institucional orientado a mejores prácticas de transparencia a lo interno de las instituciones públicas del país y una de las razones por las cuales, en la primera evaluación externa independiente realizada por las autoridades de la Alianza para el Gobierno, se calificó como unos de los "Compromisos Estrellas" del Primer Plan de Acción.

En el mes de diciembre de 2015, la Defensoría de los Habitantes, Gobierno Digital y el CICAP, presentaron los resultados del Índice de Transparencia en el Sector Público Costarricense (ITSP), con base en la información disponible en los sitios web de 105 instituciones públicas. Dentro de las conclusiones a que se arribaron producto del trabajo realizado, se destaca lo siguiente:

Los resultados de esta primera evaluación muestran que el país tiene un camino que recorrer en materia de transparencia de acuerdo con los indicadores del ITSP, pues la nota promedio nacional fue de 32.24, de 100. Los temas vinculados a acceso a la información obtuvieron la calificación más alta, con un promedio de 46.02 de 100, seguidos por los temas vinculados a rendición de cuentas, con un promedio de 31.45 de 100, seguidos por los temas vinculados a participación ciudadana, con un promedio de 26.99, de cien, y cerrando finalmente con los temas vinculados a datos abiertos de gobierno, con un promedio de 14.27 de 100.

Estos resultados coinciden con una concepción tradicional de la transparencia, en la que se ve a la misma como la responsabilidad de ofrecer información institucional, pero que queda limitada en temas más innovadores que siempre son parte de un concepto amplio y moderno de la transparencia, como lo son una rendición de cuentas robusta y expresa en múltiples dimensiones, la existencia de espacios de participación para mejorar la gobernanza con ciudadanos bien informados, y la publicación de información en formatos de datos abiertos para facilitar su reutilización y la generación de espacios para que diferentes actores busquen soluciones a problemas reales, cotidianos y nacionales.

Los 95 indicadores evaluados presentaron comportamientos muy distintos. Sólo 9 obtuvieron una calificación promedio superior a 70, 18 indicadores obtuvieron una calificación inferior a 10, y 5 indicadores obtuvieron una calificación igual a 0. Cuatro de estos últimos son de datos abiertos. Los resultados

de estos 95 indicadores ofrecen una radiografía exhaustiva en materia de transparencia según la información disponible en los sitios web de cada una de las 105 instituciones evaluadas en este informe, permitiéndoles conocer con detalle dónde pueden y deben mejorar. Convirtiéndose así el Índice en un instrumento que además de medir, guía el proceso que mejora que siguen las instituciones públicas en materia de transparencia.

Con todo lo anterior, el Índice de Transparencia del Sector Público Costarricense pretende sumar esfuerzos en el plano nacional para promover el respeto al derecho humano y constitucional de acceso a la información, reforzar la imagen del país como nación democrática y promover el mejoramiento continuo de la Administración Pública en el ámbito de la transparencia y acceso a la información por medio de los sitios web de las instituciones y organismos públicos.

Adicionalmente, y luego de la consulta pública realizada por la Comisión de Gobierno Abierto, conformada por representantes del sector público, sector privado y sociedad civil, el ITSP fue incluido como uno de los compromisos de Costa Rica, dentro del II Plan de Acción de Gobierno Abierto, 2015-2017, lo cual ha recibido un apoyo importante por parte de organismos internacionales como por ejemplo la OCDE, quienes han mencionado que este Índice y la RIT de la DHR, representan buenas prácticas del país y se encuentran alineadas a los objetivos de la Alianza para el Gobierno Abierto. Se destaca así, la importancia de la transparencia en la construcción de ciudadanía, democracia y desarrollo.

La inclusión de todas las personas en los procesos electorales

La Defensoría de los Habitantes ha participado anteriormente como observador nacional en los procesos electorales de 2010 y 2014, así como en el proceso consultivo del 2007. En esas ocasiones, la observación se centró en el cumplimiento de las condiciones y garantías generales para el ejercicio del sufragio, en especial en escuelas y colegios.

En el caso de las elecciones municipales del 2016, la Institución decidió centralizar el proceso de observación en los recintos electorales habilitados por el Tribunal y que estuvieran destinados a población que se encuentra institucionalizada en albergues para personas adultas mayores, hospitales psiquiátricos y centros penitenciarios. En este caso, se trata de personas que en relación con el ejercicio del derecho al sufragio, son dependientes de las acciones de la Administración y en consecuencia, presentan una especial vulnerabilidad. Por otra parte, también se trata de poblaciones que no suelen estar presentes en las propuestas político-electorales.

Se trata de personas cuya identidad y realidad frecuentemente es negada en el discurso oficial ya que, por su condición específica, se considera contraria a la normalidad. No obstante, son también grupos de población que por su dependencia, tienen condicionado el disfrute de sus derechos más esenciales, de la actuación del Estado. Asimismo, la adopción de medidas capaces de garantizar los derechos políticos de estas poblaciones, implican importantes retos tanto para el Tribunal Supremo de Elecciones como para los partidos políticos.

El proceso electoral, debe constituirse en un mecanismo que garantice la conformación de una sociedad más inclusiva. Del proceso de observación realizado por esta Defensoría, se evidenciaron los esfuerzos realizados por el TSE para procurar la participación de la mayor parte de las y los costarricenses. La apertura de juntas receptoras de votos en albergues para personas adultas mayores que no habían sido consideradas anteriormente o en los hospitales que atienden a las personas con enfermedades psiquiátricas, son un claro ejemplo. No obstante, subsisten elementos que deben ser mejorados para que no se limite la participación de las personas que se encuentran institucionalizadas, únicamente a la emisión del voto, sino que realmente se garantice su participación en la totalidad del proceso electoral.

Con el fin de contribuir a mejorar el respeto y garantías para los derechos de las personas institucionalizadas, la Defensoría de los Habitantes realizó las siguientes observaciones:

1. Las juntas receptoras de votos destinadas a garantizar el derecho al sufragio de estos sectores de la población, tienen características propias. Por esta razón, es importante la capacitación adecuada de las personas que las conforman, ya sea el personal auxiliar del Tribunal como eventualmente los miembros designados por los partidos políticos.
2. Debido a la dependencia que tienen las personas institucionalizadas con respecto a sus cuidadores o custodios, es necesaria la participación activa de los asesores y delegados electorales durante el día de las elecciones.
3. En los albergues para personas adultas mayores o en los hospitales psiquiátricos, la definición de las personas que se encuentran en capacidad para ejercer el sufragio debe realizarse con la participación del personal del Tribunal. Asimismo, es importante que se valore la necesidad de regular estos procedimientos, con el fin de que la limitación al derecho al sufragio sea en realidad excepcional, privilegiando la adecuación de la información y la utilización de los materiales de apoyo.
4. La institucionalización conlleva limitaciones importantes con respecto de la posibilidad de obtener información sobre la oferta electoral. En este caso, es necesario que desde el Tribunal y con la participación de los partidos políticos, se promueva a lo largo del proceso electoral, actividades para la difusión de los programas y propuestas de cada uno de los partidos.

Emisión de legislación en contra de la Discriminación

El derecho a la igualdad es uno de los elementos básicos para todo Estado de Derecho. En consecuencia, la eliminación de todas las formas de discriminación, es una obligación imperativa del Estado costarricense, frente a la cual, no existen justificaciones para su incumplimiento.

El país ha avanzado en la emisión de legislación para la atención de formas específicas de discriminación. La Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, la Ley Integral de la Persona Adulta Mayor, el Código de la Niñez y Adolescencia, la Ley de Promoción de la Igualdad Social de las Mujeres; son claro reflejo de este proceso. Empero, es importante la adopción de acciones legislativas que aborden la discriminación como lo que es, un fenómeno social al que están expuestas todas las personas y frente al cual, es necesario que el Estado adopte acciones integrales.

En septiembre de 2015, la Defensoría de los Habitantes presentó ante la Comisión Especial Permanente de Derechos Humanos de la Asamblea Legislativa, un anteproyecto de ley con el objetivo de dotar al país de una legislación que le permita al Estado atender la discriminación como un fenómeno social. En este caso, las definiciones se tomaron parcialmente de la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación e Intolerancia, emitida por la OEA en el año 2013, por tratarse de la norma regional a la que se debe ajustar la legislación interna. También recoge parte de la experiencia de otros países y otras regiones que han emitido normativa marco para el abordaje de la discriminación, como es el caso de las directrices emitidas por el Consejo de la Unión Europea, la Ley General de Igualdad de Trato de la República Federada de Alemania y la Ley Integral de Igualdad de Trato y no discriminación de España. A nivel regional, se consultó la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, dictada por los Estados Unidos Mexicanos en el año 2003 y cuya institucionalidad – CONAPRED- sirve de base para la creación del Consejo Nacional contra la Discriminación.

A diferencia de otras leyes emitidas en el país, el anteproyecto de ley procura llenar los vacíos de las potestades del Estado y su institucionalidad, para reforzar su capacidad para atender las diversas manifestaciones que tiene la discriminación a nivel de la sociedad. En este orden de ideas, la discriminación como una de las formas más evidente de negación de los derechos humanos, permea la totalidad de la

estructura social y se expresa en diversos ámbitos de la vida cotidiana. Por esto, y siguiendo el ejemplo de la normativa europea, el anteproyecto de ley se concentra en la regulación de cuatro grandes ámbitos que son definitorios en la posibilidad toda persona para lograr su desarrollo efectivo: la educación, el trabajo, la salud y el acceso a los servicios, ya sean brindados por el Estado o por el sector privado.

En otro aspecto, el anteproyecto de ley retoma la obligación asumida por el Estado costarricense con la Declaración y el Programa de Acción de Viena²³ y con respecto a las cuales, el Comité para la Eliminación Racial²⁴ ha emitido reiteradas recomendaciones al país para que los tipos penales que sancionó la discriminación, se ajusten a los parámetros del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. También, tanto en la sede administrativa como la vía penal, se incorpora el principio de reparación integral del daño como criterio que permite dar contenido al derecho a la justicia y restablecer la dignidad, como pretensión última de toda persona que ha sufrido la afectación de sus derechos más esenciales.

En este sentido, el mayor reto que la sociedad costarricense enfrenta es comprender que la igualdad no es únicamente un asunto del Estado. Por el contrario, debe ser ante todo, una construcción social. El reconocimiento de la diversidad como un elemento consustancial de la condición humana, es esencial para el desarrollo de cualquier sociedad. Comprender y aceptar las diversas formas en que las personas piensan el desarrollo a partir de su proyecto de vida, es un elemento que potencia el desarrollo y no un obstáculo desde la imposición de una visión única de éste.

El papel de la DHR en la construcción de una sociedad justa, pacífica e inclusiva con miras al desarrollo sostenible

Uno de los indicadores definidos por las Naciones Unidas para medir el cumplimiento del ODS 16, es la existencia de una Institución Nacional de Derechos Humanos (INDH) que cuente con la estatus A, según los criterios del Subcomité de Acreditación de la Alianza Global de Instituciones Naciones de Derechos Humanos (GANHRI antes CIC) y los Principios de París. Estos principios, adoptados por la Comisión de Derechos Humanos y la Asamblea General de las Naciones Unidas, establecen cuales son los parámetros mínimos que debe cumplir una INDH para que esta pueda contar con una credibilidad frente a otras instituciones homólogas y frente al sistema de Naciones Unidas. Para este fin, las instituciones deben contar con un mandato amplio en materia de derechos humanos y enunciado en la constitución o una ley que reconozca su autonomía en la definición de su funcionamiento y las garantías de independencia y pluralismo en su conformación y actuación.

Como se indicó anteriormente, desde el año 1993 cuando se emite la Declaración y Programa de Acción de Viena, se reconoce el papel que deben cumplir las INDHs en la defensa y promoción de los derechos humanos y con ello, en el fortalecimiento de la democracia, el Estado de Derecho y el desarrollo.

23 "20. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos exhorta a todos los gobiernos a que adopten medidas inmediatas y elaboren políticas firmes para prevenir y combatir todas las formas de racismo, xenofobia o manifestaciones análogas de intolerancia, de ser necesario mediante la promulgación de leyes apropiadas, incluidas medidas penales, y a través de la creación de instituciones nacionales para combatir tales fenómenos".

24 "19. El Comité constata con preocupación que, a pesar de sus recomendaciones anteriores, no se modificó la legislación sobre los delitos de discriminación racial, la cual sigue siendo considerada en Costa Rica una infracción menor castigada con una multa (art. 4).

20. El Comité reitera su recomendación al Estado parte (A/62/18, párr. 299) de enmendar su legislación penal de tal manera que sea compatible con la Convención a la luz de sus Recomendación general N.º 35 (2013) relativa a la lucha contra el discurso de odio racista, elevando la sanción de las conductas delictivas de manera proporcional a la gravedad de los hechos. El Comité también recomienda al Estado parte incluir en su legislación penal un agravante por motivos de discriminación racial." Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. Observaciones finales sobre los 19º a 22º informes periódicos de Costa Rica. 28 de agosto de 2015. CERD/C/CRI/CO/19-22

Para la consecución de la Agenda 2030 y en particular, del ODS 16; el rol que tienen las INDHs deriva de su propia naturaleza, garantías para su funcionamiento y su actuación, frente a otras instituciones públicas. La Defensoría, como INDH, tiene un claro mandato de ejercer un control de legalidad de las actuaciones administrativas del sector público. La definición de los parámetros para ejercer este control, por su parte, exige un proceso de integración del ordenamiento jurídico.

La DHR, además de velar porque las acciones del Estado se ajusten a las disposiciones internas, también debe garantizar que estas sean congruentes y se orienten al cumplimiento de las obligaciones internacionales asumidas por éste en materia de derechos humanos. La mayor expresión de esta obligación de la DHR, es la posibilidad que le reconoce la Ley de la Jurisdicción Constitucional para cuestionar la constitucionalidad de las leyes, disposiciones de carácter general o ejercer la consulta de constitucionalidad sobre proyectos de ley, cuando se considera que éstos afectan el cumplimiento efectivo de las obligaciones internacionales del Estado²⁵.

Los conceptos de legalidad y Estado de Derecho, en consecuencia, no se aplican únicamente con respecto a la ley doméstica. Existe una legalidad y un estado de derecho internacional, vinculado con el cumplimiento efectivo de las obligaciones contraídas por cada Estado ante la comunidad internacional, como requisito indispensable para garantizar la paz y el desarrollo. La Carta de las Naciones Unidas plasma desde su origen, el establecimiento de este orden a nivel internacional, cuando señala en su preámbulo:

"Nosotros los pueblos de las Naciones Unidas. Resueltos a preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra, que dos veces durante nuestra vida han infringido a la Humanidad sufrimientos indecibles; a reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres, y de las naciones grandes y pequeñas; a crear condiciones bajo las cuales puedan mantenerse la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes del derecho internacional; a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de libertad (...)"

La Defensoría de los Habitantes, como Institución Nacional, se constituye de esta forma en un punto de enlace entre ambos planos de una misma legalidad. El ejercicio del control de convencionalidad con respecto de las actuaciones del Estado, ya sea que se plasme en la resolución de las denuncias que se reciben, en la emisión de los criterios solicitados o cualquier otra forma de intervención, y que tiene por objeto asesorar y apoyar el cumplimiento de los derechos humanos a partir de la contextualización de éstos en la realidad nacional. En este sentido, la Institución tiene una fortaleza en su vinculación permanente con las personas, lo que permite constituirse en un canal de comunicación entre el Estado y éstas. De manera que la DHR tiene la capacidad de trasladar las demandas y necesidades de la población a las autoridades públicas y permite que sean consideradas en la conformación de la decisión. Por esta misma razón, permite generar una mayor credibilidad en la institucionalidad del país.

La capacidad de la Defensoría para asesorar y corregir preventivamente cualquier forma de violación a los derechos humanos así como su vínculo con la sociedad, le permite cumplir una función de monitoreo y alerta frente a los órganos internacionales sobre cualquier posible situación que los violente. Estas acciones buscan beneficiar en lo local, a las y los habitantes cuando los desarrollos e interpretaciones internacionales otorguen más garantías a sus derechos.

Esta doble dimensión de la Institución, implica mantener un contacto constante con los organismos internacionales en materia de derechos humanos y que se manifiesta en la presentación de informes ante los órganos creados en virtud de los tratados y cualquier otra forma de cooperación y colaboración,²⁶

25 Artículos 75 y 96 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional.

26 En los Principios de París, en su parte A referido a la Competencias y Atribuciones de las INDH, en su artículo 3 señala:

incluyendo la posibilidad de accionar ante las instancias internacionales de justicia, en particular cuando en el ámbito nacional no haya voluntad o capacidad para su reparación.

En el marco del cumplimiento de la Agenda 2030, se potencia las obligaciones de la Defensoría en la materia, con miras a garantizar su cumplimiento. La Institución debe, además de asesorar al Estado con respecto a cuales deben ser las acciones que deben adoptarse en el plano institucional y legal para su cumplimiento. Asimismo, tiene la obligación de señalar cuales son los patrones y prácticas no sólo del Estado, sino también de la sociedad frente a las cuales el Estado tiene la obligación de respetar, proteger y garantizar a quienes se vean afectados.



La posibilidad de que la DHR cumpla con sus obligaciones en el plano de la legalidad nacional e internacional, depende del cumplimiento y respeto por parte del Estado de las garantías que la legislación le reconoce. Desde el año 1999, la Defensoría ostenta la categoría A, lo que significa que cumple plenamente con los Principios de París y miembro de pleno derecho a la GANHRI.

La acreditación ante el Subcomité, implica la existencia de elementos en el funcionamiento de la Institución que se deben atender. Una de las características que debe tener toda INDH, es la garantía de independencia plena en las acciones que realice. Esta no se limita a la declaración de independencia en su norma constitutiva sino que exige que esta sea efectiva en todo su funcionamiento, evitando cualquier situación que pudiera implicar alguna forma de presión o amenaza en el cumplimiento de sus funciones. Sobre este punto, la Asamblea General de las Naciones Unidas en la resolución adoptada en diciembre de 2015, señala como formas de amenaza o presión a las INDH:

“d) contribuir a la elaboración de los informes que los Estados deban presentar a los órganos y comités de las Naciones Unidas, así como a las instituciones regionales, en cumplimiento de sus obligaciones contraídas en virtud de tratados y, en su caso, emitir un dictamen a ese respecto, en el marco del respeto de su independencia;

e) cooperar con las Naciones Unidas y los demás organismos del sistema de las Naciones Unidas, las instituciones regionales y las instituciones de otros países que sean competentes en las esferas de la promoción y protección de los derechos humanos;”

"(...) la presión política, la intimidación física, el acoso o las limitaciones presupuestarias injustificables, como resultado de actividades llevadas a cabo en virtud de sus respectivos mandatos, incluso cuando se ocupen de casos individuales o informen sobre violaciones graves o sistemáticas en sus países y exhorta a los Estados a que investiguen rápidamente y a fondo los casos de presunta represalia o intimidación contra los miembros o el personal de las instituciones nacionales de derechos humanos o contra las personas que cooperen o traten de cooperar con ellos;"

El Subcomité señaló al Estado costarricense en la resolución de acreditación dictada en el año 2011, debilidades en relación con los procesos de nombramiento de los funcionarios y las funcionarias que ejercen funciones directivas. Concretamente, recomienda que el proceso de nombramiento cumpla con las garantías de claridad, transparencia y participación de la sociedad civil. Asimismo, llamó la atención en relación con la dotación de recursos suficientes a la Defensoría para el cumplimiento de sus funciones²⁷. Estas observaciones fueron reiteradas recientemente, por el Comité de Derechos Humanos en las recomendaciones emitidas al Estado costarricense ante el informe periódico presentado por el país con respecto del cumplimiento del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos²⁸.

El acatamiento por parte del Estado de las recomendaciones emitidas por las instancias internacionales en relación con el cumplimiento de las garantías de funcionamiento para la DHR, son un elemento esencial para que esta pueda cumplir con las funciones a las que está llamada de cara al cumplimiento del ODS 16 y de la Agenda 2030 en general.

Recomendaciones para el Estado Costarricense:

Violencia contra los niños, niñas y adolescentes:

1. En el país existen normas que obligan a proteger a las personas menores de edad contra cualquier forma de violencia, sin embargo, también existen vacíos y pendientes que se deben observar con diligencia y compromiso para erradicar prácticas generacionales que promueven algunas formas de violencia que lesionan o afectan el proceso de desarrollo integral de las personas menores de edad.
2. Con base en la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, el Comité de los Derechos del Niño insiste que el lugar idóneo para el desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes es la familia; escenario donde, a partir de las estadísticas, mayoritariamente se lesionan sus derechos, debido a la negligencia en el ejercicio de los roles materno y paterno. En ese sentido, la institucionalidad debe orientar sus acciones hacia la prevención, educación, atención, orientación y seguimiento para que se fortalezcan los vínculos afectivos, se erradiquen prácticas disciplinarias que lesionan la integridad y dignidad de la personas menores de edad, se promuevan límites que sean asertivos, proporcionales y conformes con la autonomía de la persona, entre otros.
3. Es urgente emitir políticas públicas e integrales que estén en correspondencia con el enfoque de derechos de niñez y adolescencia y que sea por resultados e incidencia de la gestión institucional, así como prevenir, educar y atender la violencia contra niños, niñas y adolescentes.
4. El Estado debe crear una Sistema Único de Indicadores y de Información para medir el impacto de la política pública, redición de cuentas, dar seguimiento y evaluar las condiciones de los niños, niñas y adolescentes ante la violencia.
5. El Estado debe realizar investigaciones para determinar, entre otros temas, la relación entre

²⁷ Informe y recomendaciones del período de sesiones del Subcomité de Acreditación. octubre de 2011.

²⁸ Comité de Derechos Humanos. Observaciones finales sobre sexto informe periódico de Costa Rica. 21 de abril de 2016. CCPR/C/CRI/CO/6. Párrafos 7 y 8.

pobreza y violencia hacia los NNA. Emitir recomendaciones y plantear propuestas concretas para construir una cultura de derechos, trabajar y eliminar progresivamente la violencia hacia los niños y niñas: programas de desarrollo y promoción socioeconómica de la familia, prácticas generacionales, patrones de crianza, límites, relaciones saludables, resolución pacífica de los conflictos, otros.

6. El Sistema Nacional de Protección debe tener como norte el acatamiento de las Recomendaciones y Observaciones Generales del Comité de los Derechos del Niño en materia de violencia y protección a la niñez en la Primera Infancia.

Buen Gobierno y Derechos Humanos:

7. La Asamblea Legislativa debe continuar con el proceso de conocimiento y aprobación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, para lo cual conviene centrar esfuerzos en un solo proyecto de ley.

8. El Estado debe fortalecer los espacios de coordinación interinstitucional de cara a establecer estrategias conjuntas de lucha contra la corrupción por parte de las diferentes instituciones involucradas.

9. El Estado debe promover la incorporación de más instituciones a la Red Interinstitucional de Transparencia como una forma de pasar de la transparencia pasiva a la transparencia activa, donde las instituciones de mutuo propio brinden información pública a las y los habitantes.

10. El Estado debe tomar y hacer del Índice de Transparencia del Sector Público Institucional una herramienta que permita mejorar la gestión pública y hacer efectiva la transparencia en sus diferentes componentes.

Inscripción Registral:

11. El Registro Civil del Tribunal Supremo de Elecciones debe redoblar los esfuerzos para garantizar el registro de los nacimientos, así como hechos relevantes para el estado civil de las personas, para la población indígena, migrante y las poblaciones que se desplazan entre las zonas fronterizas.

Normativa marco en materia de discriminación:

12. La Asamblea Legislativa debe agilizar el proceso de tramitación del anteproyecto de la Ley Marco contra la Discriminación.



2 Acción de la Defensoría de los Habitantes



Sinopsis estadística de la intervención institucional

Derechos humanos vulnerados: más que un dato

Los derechos humanos no son postulados de buenas intenciones; son guías de actuación que orientan el quehacer de los Estados para que cumplan con sus obligaciones de respetar, proteger y cumplir los derechos de todas las personas. Son intrínsecos a la dignidad de las personas y por lo tanto, no son ideales sino mínimos necesarios para que cada quien pueda desarrollar libremente su proyecto de vida. Para ello, su realización debe ser el centro de los modelos de desarrollo que aseguren, como señala la Agenda 2030, que nadie quede rezagado.

A partir de lo anterior, la búsqueda y disponibilidad de datos apropiados, para evaluar el estado de los derechos humanos, es fundamental para medir su avance. ¿Es necesario medir el disfrute de los derechos humanos? No solo es necesario, sino que es fundamental para evaluar su nivel de cumplimiento de manera que se formulen políticas orientadas a asegurar su realización efectiva a partir de datos sustentados empíricamente y cumplir con la obligación de asegurar un avance progresivo. En ese sentido, es importante recordar que un retroceso en materia de protección, respeto y garantías a los derechos humanos es, en sí mismo, una violación. De ahí la importancia de contar con indicadores y estadísticas que permitan alertar cualquier retroceso, y asegurar que el país avanza hacia el pleno goce de todos los derechos para todos y todas.

Con el propósito de identificar el nivel de cumplimiento en materia de derechos humanos, la Defensoría registra todas las Solicitudes de Intervención¹ (SI) que le son planteadas por los y las habitantes o grupos organizados de la sociedad civil. Por cada SI recibida se establece una Forma de Intervención² que es la estrategia de defensa que se seguirá para atender cada una de las intervenciones planteadas. La recolección de esos datos permite formular una serie de información estadística a la Institución, lo que favorece la creación instrumentos que facilitan el seguimiento en materia de exigibilidad y justiciabilidad de los derechos.

Planteado lo anterior se realiza, a continuación, una caracterización de las quejas más relevantes—resultado del proceso de análisis estadístico institucional. Estas estadísticas reflejan problemáticas mul-

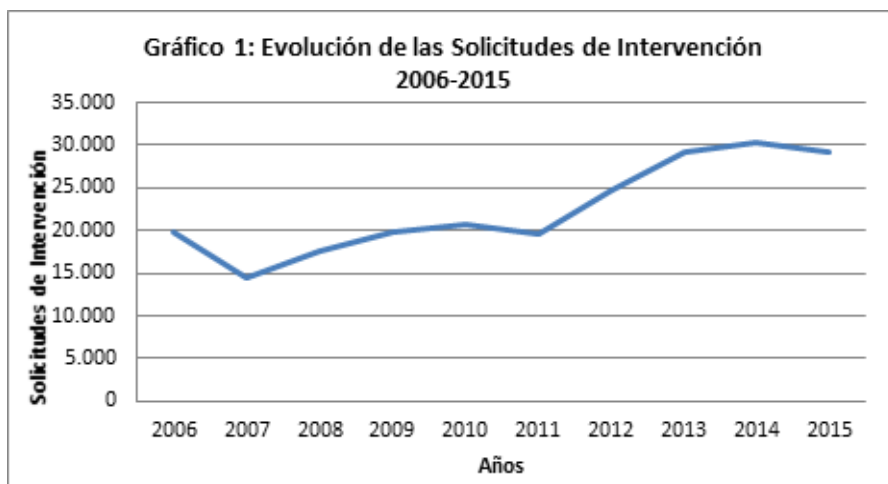
1 Queja, reclamo o denuncia que es presentada a la Defensoría de los Habitantes personalmente, por carta, fax, teléfono o correo electrónico, en la cual una persona denuncia actos, omisiones y actuaciones materiales del sector público que considera lesivos a sus derechos e intereses, y cuya pretensión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

2 Estrategia de defensa y protección de derechos que le permite a la Defensoría realizar procesos de investigación, acompañamientos, asesorías, etc., en aras de corregir el derecho vulnerado cuando el Estado no protege, no respeta ni hace cumplir los derechos de las personas.

tidimensionales que no pueden, ni deben ser reducidas a un solo valor. El que una queja sea menos frecuente no significa que sea menos importante. No se pretende, por lo tanto, realizar una jerarquización de derechos vulnerados, asumiendo que los menos vulnerados se encuentran un escalón abajo. Los derechos humanos son interdependientes, interrelacionados y se refuerzan mutuamente. Las cifras evidencian más bien el respeto a distintos derechos en el contexto de la institucionalidad costarricense.

¿Derechos Humanos en el papel? Pasar de la norma a su exigibilidad y realización plena

El gráfico 1 permite visualizar cual ha sido el comportamiento de las SI para el período 2006-2015. Se puede observar que de un nivel cercano a las 20000 denuncias en el 2006, éstas pasaron a cerca de 15000 para el 2007 –lo que significó una disminución del 28%-. Pero, a partir de ese año, tal y como se observa en el gráfico, se ha presentado, en promedio, una tendencia creciente en el número de SI planteadas ante la institución.



En esa evolución se muestran dos períodos claramente marcados; uno que va del 2007 al 2010, con un crecimiento promedio acumulado del 13,4% -si se compara 2007 contra 2010 las SI pasan de 14397 a 20785 en cuatro años-. El segundo período, que va del 2011 al 2015, en promedio creció más de un 11%. Ambos comportamientos muestran una tendencia creciente con dos puntos leves de decrecimiento (2007-2010 y 2011-2015), el período señalado muestra una de crecimiento promedio anual superior al 4%. Durante el último trienio este comportamiento se ha estabilizado en cerca de 30000 Solicitudes de Intervención por año.

Esas estadísticas ejemplifican que el Derecho a la Eficiencia en la Prestación de los Servicios Públicos ha sido el más denunciado, con más de un 35% del total recibido en la última década; a nivel de instituciones. La Caja Costarricense del Seguro Social es la institución más denunciada con un 16% de las denuncias recibidas. Sin embargo, si se suman a las quejas específicas contra la institución aquellas contra los diferentes centros médicos –hospitales, clínicas y EBAIS- el porcentaje llega al 25%. Otras entidades con un alto nivel de denuncia son el Instituto Mixto de Ayuda Social -15%-, el Ministerio de Educación Pública y el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA). A nivel agrupado, en la última década cinco instituciones (CCSS, IMAS, Ministerio de Educación, AyA y Hospital Escalante Pradilla), concentran más del 40% de las Solicitudes de Intervención realizada ante la Institución.

En la presentación del Informe Anual del 2005 la Defensoría manifestaba "O el Estado Costarricense adopta, de manera impostergable, un modelo de desarrollo, o condenará a las y los habitantes a la postración". Una década más tarde esa afirmación sigue estando vigente. Temas como el problema fis-

cal, la pobreza –incluida la extrema- y las instituciones que la atienden siguen evidenciando los mismos problemas.

“Desigualdad de oportunidades en el acceso a los servicios sociales, inequidad, marginalidad por razón de pobreza, restricciones a su permanencia en los regímenes de seguridad social, niveles de desprotección por falta de oportunidades laborales y desarrollo, son sólo algunas de las inconsistencias entre el discurso y la acción. Éstas evidencian la ausencia de un enfoque integrador que sea plasmado por medio de la adopción de políticas públicas específicas que logren responder a las necesidades de este importante sector de la población”. (iii. Informe Anual 2005.)

Una lectura integral de los informes de la Defensoría evidencia que año tras año, el anquilosamiento del Estado ha sido tratado desde diferentes perspectivas: desde un replanteamiento del modelo de desarrollo, pasando por el prisma de los principios del Buen Gobierno hasta por una reflexión institucional acerca de la necesidad del rescate de nuestro Estado Solidario. Pese a ello, existe cada vez una mayor disociación entre las demandas de los y las habitantes y la capacidad del Estado en brindarle respuesta. El gráfico 1 muestra ese comportamiento. Existe por lo tanto la Costa Rica de los derechos consagrados en leyes, tratados internacionales y la misma Constitución Política, y la que demanda que esos derechos se cumplan.

2015: año diferente, misma fotografía

Un análisis del comportamiento de los últimos tres años -2013-2015- muestra que las Solicitudes de Intervención han oscilado alrededor de las 30000 para cada año. Esto evidencia de que la demanda por la intervención institucional no varía, y que los servicios no satisfacen a la población. Una explicación de este comportamiento, tal y como se verá en los datos que se analizarán, es la prevalencia del enfoque de beneficencia –centrado en la manifestación del problema y en un enfoque de ayuda a las personas- en lugar de uno centrado en las personas como sujetas de derechos. Los datos reflejan una pérdida de perspectiva por parte del Estado al tratar las desigualdades a partir de su manifestación y no desde su origen, sin llegar a comprender la diferencia entre la realización de un derecho y la ayuda que se brinda para atender su manifestación. Lo segundo es una condición necesaria, pero no suficiente desde una perspectiva desde los derechos humanos.



a) Distribución geográfica por provincia, cantón y oficina de recepción

Durante el 2015 se recibieron 29302 Solicitudes de Intervención; del total su distribución geográfica³ muestra a San José como la provincia con mayor cantidad -31%- seguida de Alajuela con un 17%, y Puntarenas con un 13%. La figura 1 muestra la distribución porcentual por provincia.

El Gran Área Metropolitana (GAM)⁴, concentra el 41,2% de las SI; las provincias costeras –Guanacaste, Puntarenas y Limón- captan un tercio -31%- un 7% menos en comparación con el 2014. Si el análisis se realiza por oficina receptora⁵ la sede central recibió el 54% del total de SI, con lo cual se revierte la tendencia que venía desde el 2009 cuando eran las Oficinas Regionales (OR) las que atendían la mayor cantidad de SI.

Con el análisis geográfico, si bien el GAM presenta la mayor cantidad de SI, al desagregar los datos por cantón, el patrón de comportamiento evidencia que de los cinco cantones que presentan más denuncias ante la institución los cuatro primeros, corresponden a cantones ubicados en zonas rurales: Pérez Zeledón concentra el 13,4% del total nacional –representa el 43,4% de la provincia de San José-, el segundo cantón es San Carlos con un 8%, seguido por Puntarenas, Liberia y San José -7%, 6% y 5,7% respectivamente.

Realizando una vinculación entre el Índice de Desarrollo Social (IDS)⁶ del 2013 y los cinco cantones con mayores niveles de denuncia se obtiene que Pérez Zeledón –el cantón con el mayor nivel de denuncias- se clasifica, según el IDS, entre los cantones de **menor desarrollo relativo, nivel bajo**, clasificación que comparte con Liberia –tercer cantón con mayor número de denuncias- mientras que San Carlos y Puntarenas, también tienen una clasificación como de menor desarrollo relativo, con la diferencia de que se ubican en la categoría, **muy bajo**.

CUADRO N° 1
Defensoría de los Habitantes: Quince cantones más denunciados y su posición en el Índice de Desarrollo Social

Cantón	IDS 2013	Posición IDS	Posición Denuncias DHR	Condición de desarrollo según IDS
San José	75,5	15	5	Mayor Desarrollo Relativo
Goicoechea	75,3	16	12	Mayor Desarrollo Relativo
Heredia	72,8	19	14	Mayor Desarrollo Relativo
Cartago	68,2	23	12	Mayor Desarrollo Relativo
Desamparados	67,1	24	8	Mayor Desarrollo Relativo
Alajuela	65,3	25	7	Mayor Desarrollo Relativo
Carrillo	62,8	28	11	Mayor Desarrollo Relativo
Alajuelita	59,4	35	15	Menor Desarrollo Relativo: nivel medio
Liberia	56,2	41	3	Menor Desarrollo Relativo: nivel bajo
Pérez Zeledón	50,6	47	1	Menor Desarrollo Relativo: nivel bajo
San Carlos	40,6	53	2	Menor Desarrollo Relativo: nivel muy bajo
Puntarenas	39,2	55	4	Menor Desarrollo Relativo: nivel muy bajo
Pococí	36,1	61	13	Menor Desarrollo Relativo: nivel muy bajo
Limón	27,3	71	6	Menor Desarrollo Relativo: nivel muy bajo
Buenos Aires	16,1	79	14	Menor Desarrollo Relativo: nivel muy bajo

3 Se excluyen las SI que no registran ubicación geográfica.

4 Incluye los cantones de: San José, Escazú, Desamparados (parcialmente), Aserrí (parcialmente), Mora (parcialmente), Goicoechea, Santa Ana, Alajuelita, Vásquez de Coronado (parcialmente), Tibás, Moravia, Montes de Oca, Curridabat, La Unión, Cartago, Paraíso (parcialmente), Alvarado, Oreamuno, El Guarco (parcialmente), Heredia (excepto el distrito de Vara Blanca), Barva, Santo Domingo, San Rafael, Santa Bárbara, San Isidro, Belén, Flores, San Pablo, Alajuela, Poás y Atenas.

5 La Defensoría de los Habitantes cuenta con seis Oficinas Regionales: Chorotega –ubicada en Liberia-, Huetar Norte –ubicada en San Carlos- Huetar Atlántica –ubicada en Limón-, Pacífico Central –ubicada en Puntarenas-, Brunca –ubicada en Pérez Zeledón- y Sur Sur (ubicada en Ciudad Neilly-, además de las Oficinas Centrales ubicadas en San José.

6 El Índice de Desarrollo Social es una medida que procura, a partir de un dato, instrumentalizar el concepto de desarrollo social a partir de la elaboración de una serie de dimensiones e indicadores; para ello se han establecido cuatro dimensiones a considerar: económica, participación electoral, salud y educativa. Cada dimensión se encuentra conformada por dos o más índices los cuales a su vez se desprenden de una serie de indicadores. Para mayor detalle se recomienda consultar: MIDEPLAN. Índice de Desarrollo Social 2013. Setiembre 2013. San José.

Una ampliación a los quince cantones más denunciados confirma que existe una vinculación entre menor desarrollo relativo –según IDS- y mayor vulneración de derechos. El cuadro N° 1 muestra que los quince cantones más denunciados, representan cerca de dos terceras partes del total de denuncias recibidas por la Defensoría durante el 2015. De ellos, un 66% -41% del total nacional- se concentran en las zonas de menor desarrollo relativo.

Este resultado mantiene la tendencia de la composición de las SI de años anteriores: población mayoritariamente de zonas rurales o urbano marginales y de bajo nivel de desarrollo social; una distribución espacial de las SI muestra una alta relación entre el IDS y la cantidad de denuncias recibidas; a más bajo IDS más vulnerables se vuelven los y las habitantes.

Llama a la reflexión que del total de Solicitudes de Intervención, más de 40% se concentren en sectores de la población donde las condiciones de desigualdad y pobreza son más severas y profundas. Esta situación revela que su vulnerabilidad se da también en relación con el respeto a sus derechos y la respuesta que les da la institucionalidad costarricense a sus demandas ciudadanas. Lógicamente, esto limita sus oportunidades de participar de manera activa en su desarrollo social e incidir en las políticas que les afecta.

Esta vinculación, a menor IDS mayor nivel de denuncias, preocupa a la Defensoría, ya que no sólo correlaciona debilidades del desarrollo social como: pobreza, desigualdad, necesidades básicas insatisfechas, inequidad y exclusión social entre otros; sino que, evidencia que las políticas sociales y la actuación cotidiana de las instituciones en relación con la población no garantizan a los y las habitantes como titulares de derechos, ni a las instituciones como portadoras de obligaciones. Las instituciones no reconocen como exigibles las demandas de las personas. De esta manera, la política pública se concentra en atender las manifestaciones de los problemas, de una población a la que mira como “beneficiaria” pasiva y no como sujetos de derechos activos. No se trata solo de un asunto de justicia, sino de tener la sensibilidad para entender y atender las causas que originan una creciente vulneración de los derechos.

En ese sentido, recupera validez lo señalado por esta Defensoría en su Informe Anual del período 2009-2010 cuando indicó: *“En el enfoque de Derechos Humanos las respuestas pertinentes del sistema socioeconómico, serán aquellas que facilitan la realización de los derechos humanos de las personas, siendo precisamente el nivel de realización de estos derechos, el patrón de evaluación del desarrollo del país”*. (Página 11).

b) Estrategias de defensa: el cómo de la defensa de derechos.

Durante el 2015 se presentaron ante la Defensoría 29302 Solicitudes de Intervención, cada una de ellas se recibe, registra y valora y, a partir de ello, se establece la Forma de Intervención⁷ que se ajusta a la pretensión del o la habitante. De la valoración que se realiza de cada asunto se establece una estrategia de defensa que procurará reparar, en caso de existir, la situación violatoria del derecho.

El cuadro N° 2 muestra que del 100% de asuntos tramitados durante el 2015, un 85% se concentran en Asesorías y Orientaciones al Habitantes (AOH) y en las Gestiones Sumarias de Defensa (GSD). Estas estrategias de defensa se caracterizan por ser sumarias e informales, y la intervención institucional se concentra en trámites céleres y ágiles tales como reuniones, remisión de oficios, inspecciones, acompañamientos, asesorías. Las AOH, que representan el 63% del total, se concentran en aspectos que tiene que ver con orientaciones sobre la forma correcta de actuar ante hechos específicos de entidades pú-

⁷ Estrategia de defensa y protección de derechos que le permite a la Defensoría realizar procesos de investigación, orientación, acompañamientos, participación de audiencias públicas en tarifas de servicios públicos, mediaciones sociales, coordinaciones interinstitucionales, etc., en aras de corregir el derecho vulnerado cuando el Estado no cumple con sus obligaciones de proteger, respetar y hacer cumplir los derechos de las personas.

blicas en relación con eventuales vulneraciones de derechos, acompañamientos concretos sobre hechos que podrían generar un daño inminente e irreparable.

CUADRO N° 2
DEFENSORÍA DE LOS HABITANTES:
FORMA DE INTERVENCIÓN UTILIZADAS
2015

FORMA DE INTERVENCIÓN	2015	%
Orientación y Asesoría al Habitante	18604	63%
Gestiones Sumarias de Defensa	6263	21%
Investigaciones por Denuncia	2817	10%
Inadmisibilidades	469	2%
Atención Inmediata	322	1%
Mediaciones	323	1%
Hostigamiento Sexual	315	1%
Otras Formas de Intervención	165	1%
Investigaciones de Oficio	24	0,1%
Total general	29302	100%

En cuanto a las Intervenciones Sumarias, que representan el 21% del total de SI registrada, pueden ser realizadas en cualquier fase del proceso de defensa de derechos, siempre y cuando sean conducentes a restaurar el derecho vulnerado y resulten útiles para la satisfacción de la pretensión aducida.

Ambas formas de intervención se realizan mayoritariamente en las diferentes Oficinas Regionales y en la sede central, por parte de la Dirección de Admisibilidad⁸. Estas intervenciones son atendidas mayoritariamente dentro del plazo de dos meses y poseen la particularidad que tienen un nivel de complejidad menor que las investigaciones pero requieren un contacto permanente con la entidad involucrada para que atienda en tiempo y forma el requerimiento solicitado por el o la habitante. Como se desprende de los datos del cuadro 2, es un trabajo continuo e intenso que realiza la institución para dar respuesta a cada una de las SI que se le plantean. Estas estrategias de defensa, permiten tener no solo un alto nivel de eficiencia en las intervenciones, sino que su eficacia también es alta. Se puede decir que del 100% de nuestras intervenciones cerca del 80% son atendidas de forma célere y oportuna.

Con respecto al restante 15%, como se observa del cuadro mencionado, se concentran mayoritariamente en las investigaciones -ya sean de oficio o por denuncia-. Estas requieren de un mayor nivel de análisis y profundidad en su abordaje. Su enfoque depende del tema y el derecho vulnerado que se denuncia y, mayormente requieren de mayor tiempo para su resolución dada la complejidad que revisten. En términos generales, para el 2015 las investigaciones buscaron reforzar el trabajo de incidencia de la DHR a través de mecanismos que contribuyan a avanzar en la solución de problemas estructurales que afectan los derechos de los y las habitantes.

Entre los grandes temas abordados, mediante Investigaciones por Denuncia o de Oficio, se encuentran los vinculados a propiciar la igualdad y equidad de género; se realizaron investigaciones relacionadas con poblaciones en condición de vulnerabilidad, en el campo de la salud, vivienda, ambiente; temas vinculados con diversos aspectos en materia de política económica, concesión de obra pública, servicios públicos, etc.

Se podría establecer, de forma equivocada que, a menor cantidad de SI menor trabajo, pero en este caso, dada la complejidad de los asuntos investigados así como la necesidad de un abordaje estructural

⁸ Un mayor detalle de los asuntos atendidos por estas unidades se puede observar en los acápite respectivos de cada una de ellas.

e interdisciplinario en la mayoría de ellas, permite que el impacto, que se genera a partir de los resultados de las diferentes investigaciones, genere importantes cambios hacia el pleno goce de los derechos de las personas. Un análisis del comportamiento de las investigaciones que llevó a cabo la DHR muestra que del total de investigaciones en curso, el 75% son resueltas dentro del año calendario -2015- y que aquellas que superan el año son fundamentalmente las que están vinculadas con temas de construcción obra, requerimientos presupuestarios o similares.

Como se desprende del análisis global, tanto en procesos sumarios e informales –OAH y GSD- así como en el campo de las investigaciones, la institución muestra un alto nivel de eficiencia cercano al 80% de los asuntos atendidos. Este porcentaje explica, en parte, el alto nivel de legitimidad del que goza la institución, ya que las intervenciones realizadas se convierten en garantía de los y las habitantes de que el Estado cumple con su obligatoriedad de garantizar los derechos humanos de las personas que se encuentran en el país.

c) Mayores vulneraciones e Instituciones más denunciadas.

El derecho⁹ más vulnerado durante el 2015 es el denominado Derecho a la Eficiencia en la Prestación de los Servicios Públicos. Del total recibido casi una tercera parte corresponde a este derecho -34%-. Las tres vulneraciones más denunciadas relacionadas con el derecho a la eficiencia son las siguientes:

- Dilación o negativa injustificada en trámites administrativos
- Problemas en el cobro del servicio de agua potable
- No ejercicio del deber de fiscalización por parte de las Municipalidades

La “Dilación o negativa injustificada en trámites administrativos”, no solo es la vulneración más denunciada, sino que representa una cuarta parte de las denuncias que se presentan ante la DHR y que se encuentran clasificadas de acuerdo con la tipología institucional. Esta situación, es un claro síntoma del tipo de servicio público que se presta en el país, evidencia que los principios de eficiencia, eficacia, celeridad y economía que deben orientar el quehacer de la institucionalidad del país, cada vez se encuentra más alejado de lo que los y las habitantes reciben cuando acuden a ellas.

El Derecho a la Salud, se ubica como el segundo más vulnerado con un 20%, del total recibido, siendo la “Denegación, deficiencia o mal trato en la prestación del servicio de salud” la queja más frecuente. A nivel grupal dentro de este derecho se enuncian los tres hechos más denunciados.

- Denegación, deficiencia o mal trato en la prestación del servicio de salud.
- Violación de los derechos del paciente.
- Acciones u omisiones que atenten contra la salud preventiva y la inmunización.

El tercer derecho más vulnerado, Derecho a la Seguridad Social, recibe el 12% del total de las denuncias clasificadas por derecho. Esta posición se ha venido consolidando año a año constituyéndose en un porcentaje creciente. Este comportamiento se explica a partir de la creciente dificultad en el acceso al Régimen No Contributivo, ya sea por problemas de financiamiento y asignación a personas en condición de pobreza extrema o exceso de requisitos y trámites que se solicitan. Preocupa a la Defensoría la discriminación a poblaciones en condición de vulnerabilidad que subyace tras estas denuncias, y que afecta sobre todo a adultos mayores, personas con parálisis cerebral o cualquier tipo de discapacidad, ya que, más allá de significancia estadística, se está lesionando el derecho a la dignidad humana de poblaciones que por su condición requieren de mayores y mejores niveles de protección de sus derechos.

⁹ Para efectos del análisis de los derechos y hechos violatorios más denunciados sólo se toman en cuenta aquellos que cuentan con la descripción específica de cada uno de ellos; se excluyen del análisis las denuncias vinculadas a temas entre privados.

El cuadro N° 3 permite una mejor visualización de los derechos más vulnerados, del mismo se desprende que los cinco más denunciados concentran el 75% del total de las denuncias presentadas ante la Defensoría.

Asimismo, el cuadro 3 muestra no solo los derechos más vulnerados, sino que a lo interno de cada uno de ellos se desagregan los hechos violatorios más denunciados; observándose tres hechos violatorios que representan el 50% de los hechos vulnerados.

Como se desprende de la revisión del cuadro 3, los temas más recurrentes están vinculados con temas de calidad y oportunidad en la prestación de los diferentes servicios, comportamiento que pone de relieve que la mayor vulneración en materia de derechos humanos son aquellos derechos que se encuentra vinculados a Buen Gobierno y Desarrollo Humano, que son los que más se reclaman y vulneran en el país.

CUADRO N° 3	
Defensoría de los Habitantes: Derechos y hechos violatorios más vulnerados	
DERECHO A LA EFICIENCIA EN LA PRESTACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS	34%
Dilación o negativa injustificada en trámites administrativos	24%
Problemas en el cobro del servicio de agua potable	2%
No ejercicio del deber de fiscalización por parte de las Municipalidades	2%
DEMÁS HECHOS VIOLATORIOS	6%
DERECHO A LA SALUD	20%
Denegación, deficiencia o mal trato en la prestación del servicio de salud.	17%
Violación de los derechos del paciente.	1%
Negligencia médica y/ o mala práctica médica.	0%
DEMÁS HECHOS VIOLATORIOS	1%
DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL	12%
Restringir o impedir el acceso a la seguridad social	9%
Atraso o disconformidad en el pago de pensiones	1%
Dilación en el trámite y en la resolución de pensiones del RNC	1%
DEMÁS HECHOS VIOLATORIOS	1%
DERECHO A LA EDUCACION	5%
Afectaciones a la permanencia en el sistema educativo de personas menores de 18 años	2%
Afectación de la calidad de la educación e igualdad de oportunidades para personas menores de 18 años	1%
Afectaciones a la permanencia de personas adultas en el sistema educativo	0,5%
DEMÁS HECHOS VIOLATORIOS	1%
DERECHO A UN AMBIENTE SANO	5%
Problemas en la prestación del servicio de agua potable	2%
Contaminación atmosférica por sonido	1%
Contaminación atmosférica por gases, humos, polvos, olores u otras partículas totales en suspensión	0,4%
DEMÁS HECHOS VIOLATORIOS	1%
TOTAL GENERAL	100%

Lamentablemente los datos vienen a corroborar lo que se ha venido señalando: el funcionamiento del Estado dista mucho de contar con una gestión pública que se centre en la satisfacción de los derechos e intereses de los y las habitantes. Más preocupante aún, es el hecho de que una tercera parte de las SI tienen que ver con la prestación eficiente de los servicio público. Lo anterior evidencia los serios problemas en la atención y gestión de los servicios. Ya no se trata en la actualidad de enfocarse en aspectos tales como el cambio de cultura o de un enfoque de servicio eficiente orientado a la persona usuaria; sino que, es necesario un cambio de actitud de las y los funcionarios públicos, de manera que se brinde la atención a las y los habitantes como sujetos de derechos y no de "hacer un favor" cada que vez que está frente a una ventanilla o escritorio.

d) Instituciones que más vulneran los derechos de los y las habitantes.

A nivel de instituciones, el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) es el más denunciado con un 37% del total de entidades registradas. Si se revisan los datos por zonas de procedencia la mayor cantidad se originan en el cantón de Pérez Zeledón con un 13% seguida de Puntarenas con un 8%. Este comportamiento preocupa a la Defensoría de los Habitantes, ya que evidencia que una de las instituciones más importantes en atender –y solucionar- la pobreza se convierte en la más denunciada. Si unido a esto se vincula con que la región Brunca posee el nivel de pobreza y desigualdad más alto del país, se genera una doble vulneración a estas poblaciones: la de ser pobres y la de ser mal atendidos por la institución responsable de suministrarles una ayuda o subsidio económico para que enfrenten sus graves problemas.

En la misma línea en torno a las entidades más denunciadas, la CCSS es la segunda de la cual más se quejan los y las habitantes con un 36% dentro de las entidades registradas.

Si bien la Defensoría de los Habitantes ha realizado una investigación estructural sobre la CCSS, es necesario abordar el tema del funcionamiento de la institucionalidad desde una perspectiva de EBDH¹⁰.

En tercer lugar, se encuentran las municipalidades –agrupadas en una sola categoría como Gobiernos Locales- con un 13% de las denuncias recibidas. Un análisis desagregado muestra una alta correlación entre las diez municipalidades más denunciadas y los diez cantones con mayores niveles de denuncia, ligado a ello, tal y como se evidenció en el acápite (a) los gobiernos locales gestionan localidades con bajos niveles de desarrollo social. Una mala gestión municipal impacta directamente en los derechos de las personas y en su desarrollo. En conclusión, una revisión del cuadro 4 evidencia la clara vinculación que existe entre gobiernos locales con bajo desarrollo relativo y alto nivel de denuncias dentro del conjunto de ellos. Estas estadísticas demuestran ausencia –o debilidad- de planes de desarrollo que permita romper los desequilibrios y territoriales, así como las desigualdades desde la distribución espacial de las actividades, sirviendo como base para un abordaje territorial-institucional, que asegure el derecho al desarrollo de las personas, planteando soluciones estructurales a nivel territorial-regional y atacando sus manifestaciones.

e) El estrecho vínculo entre bajo nivel de educación, ocupación y vulneración de derechos.

En el informe del año anterior se realizó un primer esfuerzo institucional por analizar el comportamiento de las Solicitudes de Intervención por género. Este año se continúa en esa línea tratando de identificar si los patrones han cambiado o permanecen iguales.

Durante el 2015, de las SI que se recibieron, y que identifican género¹¹, el 56% corresponden a denuncias interpuestas por mujeres, 4% mayor con respecto al 2014, comportamiento que mantiene el patrón de los últimos años donde, en promedio, acuden a la Defensoría más mujeres que hombres.

Si se revisan los datos, lo analizado líneas atrás evidencia cómo los sectores en mayor condición de vulnerabilidad son los que más acuden a la DHR. Una desagregación por nivel educativo muestra que del 100% de las personas que consignaron su escolaridad un 53% posee como máximo primaria completa –de ellos el 35% no la terminó-. Si se desagrega este dato, (primaria completa e incompleta) por sexo,

10 Es importante señalar que el EBDH aborda los componentes de participación, rendición de cuentas y transparencia, no discriminación, empoderamiento de las personas como sujetas de derechos y cumplimiento por parte del Estado de las obligaciones de derechos humanos; de no contener alguno de estos aspectos no es un abordaje con Enfoque Basado en Derechos Humanos.

11 Del 100% de las denuncias interpuestas el 7% no cuenta con identificación por género, por lo que el análisis se realiza con las SI que si las contiene.

las mujeres representan cerca del 64% mientras que los hombres un 34%. O sea el nivel de escolaridad baja¹² es un 77% mayor en las mujeres que acuden a la Defensoría que en los hombres.

CUADRO N° 4 Defensoría de los Habitantes: Municipalidades más denunciadas e Índice de Desarrollo Social	
Municipalidades	Condición desarrollo según IDS
Municipalidad de San José	Mayor Desarrollo Relativo
Municipalidad de Pérez Zeledón	Menor Desarrollo Relativo: Nivel Bajo
Municipalidad de San Carlos	Menor Desarrollo Relativo: Nivel Muy Bajo
Municipalidad de Liberia	Menor Desarrollo Relativo: Nivel Bajo
Municipalidad de Puntarenas	Menor Desarrollo Relativo: Nivel Muy Bajo
Municipalidad de Alajuela	Mayor Desarrollo Relativo
Municipalidad de Aserrí	Menor Desarrollo Relativo: Nivel Bajo
Municipalidad de Limón	Menor Desarrollo Relativo: Nivel Muy Bajo
Municipalidad de Goicoechea	Mayor Desarrollo Relativo
Municipalidad de La Unión	Menor Desarrollo Relativo: Nivel Medio

Si al dato anterior -53% ubicado en baja escolaridad- se agregan las personas que no han concluido secundaria, el porcentaje llega a un 71%, eso significa que cerca de dos terceras partes de los y las habitantes a los que se les vulnera un derecho cuenta con un bajo nivel de escolaridad, siendo las mujeres las que mayoritariamente muestran esta condición.

Al desagregar esta composición por rango de edad, las mujeres con edades entre 25-34 años acuden más a la Defensoría en comparación que los hombres del mismo rango -23,8% contra 19% respectivamente-, igual sucede para el caso de las personas que se encuentran entre los 45-54 años, las mujeres representan el 21,5% y los hombres un 20,3%.

Las mujeres de entre 25 y 54 años representan cerca del 40% del total de denuncias presentadas ante la DHR mientras que los hombres un 25%, este dato refleja que entre este rango de edades las mujeres acuden un 50% más a la Defensoría que los hombres.

En términos generales, a partir de los datos de la Defensoría de los Habitantes se establecen claramente tres hallazgos que evidencia el perfil de las personas que acuden a la institución.

- las mujeres acuden un 27% más que los hombres a la Defensoría;
- una análisis por escolaridad evidencia que cerca de dos terceras partes de las personas que presentan quejas tiene una nivel de escolaridad inferior a secundaria incompleta, de ese total más del 50% se ubica en primaria completa o menos, siendo mayoritaria las mujeres las que se encuentran en esta condición.

Aunado a lo anterior del 100% de las personas con registro en cuanto su categoría ocupacional, un 33% son amas de casa. Al cruzar esta condición se identifica que existe una alta correlación entre nivel

¹² Para efectos del presente documento se debe entender escolaridad baja como las personas que posee como máximo primaria concluida.

educativo y ocupación, situación que explica el por qué la mayoría de las mujeres se ubican en un nivel educativo bajo. En ese sentido se mantiene lo señalado en el informe del año anterior cuando se indicó *“las mujeres que acuden en mayor proporción se ubican en tres segmentos de edad, donde se conjugan responsabilidades laborales tanto fuera del hogar como dentro de él, lo que evidencia una mayor carga en el sector femenino en la defensa de sus derechos más allá de las responsabilidades propias”*.

- Las personas de más de 65 años, son un segmento importante de denunciante ante la institución, un 14% del total, destacándose que para este caso por cada mujer acuden 1,8 hombres, siendo donde la proporción se invierte en comparación con el segmento de 25-44 años reseñada líneas anteriores.

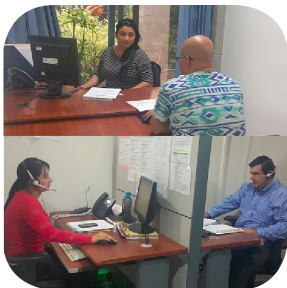
f) Romper con la desigualdad y la discriminación

La desigualdad, materializada a partir de la distribución de los ingresos, es mucho más aguda cuando se agregan las desigualdades sociales manifestadas a través de las estructuras sociales, políticas y culturales, que no sólo evidencian el tratamiento diferenciado de las normas, leyes y mecanismos de reconocimiento de derechos, sino que son el resultado de una desigual distribución de recursos y oportunidades.

Los datos analizados evidencian desigualdades que generan prácticas discriminatorias ocasionando con ello una asimetría de poder entre el o la habitante y el Estado, relación que obstaculiza el avance en la materialización de los derechos y el progreso en materia de desarrollo.

Nuestro entramado institucional no genera políticas sociales con enfoque de derechos humanos y desarrollo; su funcionamiento cercena la posibilidad de que las personas se empoderen como sujetos de sus derechos y puedan participar de manera activa en su desarrollo humano.

Al respecto se atendió la recomendación correctiva de la Defensoría y actualmente existen esos espacios en la agenda de las sesiones y se está trabajando en un instrumento para registro de casos, que servirá de insumo para los informes trimestrales que por reglamento la Red debe rendir pero que históricamente no se habían realizado.



A. Dirección de Admisibilidad y Atención Inmediata

La normativa interna de la DHR delega, en la Dirección de Admisibilidad y Atención Inmediata, la recepción y trámite inicial¹ de las distintas quejas o consultas que son presentadas, ante la sede central de la institución, por parte de las y los habitantes que presumen la violación a sus derechos, la afectación de sus libertades o la infracción a sus intereses², las cuales son expresadas mediante solicitudes de intervención expuestas de manera verbal, en atención personal o telefónica. Otras vías habilitadas para la recepción de solicitudes de intervención son los medios escritos, ya sea carta, correo electrónico, fax, completando el formulario inserto para tales efectos en la página electrónica institucional³.

Para el año 2015 la Dirección de Admisibilidad procedió con el registro y valoración de 14067 solicitudes de intervención⁴, las cuales forman parte de las 29304 solicitudes totales recibidas por la DHR en su conjunto y que contempla las recibidas por medio de las 6 sedes regionales⁵ de la Defensoría.

1 “El acceso a la justicia puede ser entendido como la posibilidad de toda persona, independientemente de su condición económica o de otra naturaleza, de acudir al sistema previsto para la resolución de conflictos y vindicación de los derechos protegidos de los cuales es titular. Es decir, que por este principio podemos entender la acción, ante una controversia o la necesidad de esclarecimiento de un hecho, de poder acudir a los medios previstos por los ordenamientos jurídicos nacionales e internacionales para su respectiva resolución. Tanto a nivel nacional como internacional este término ha sido últimamente visto como un equivalente al mejoramiento de la administración de justicia, siendo éste una forma de ejecución de dicho principio. Recordemos que es en el campo de la administración de justicia donde se define la vigencia de los derechos fundamentales en las sociedades contemporáneas, donde se prueba si las libertades y garantías enunciadas en los diferentes instrumentos de derecho internacional tienen o no aplicación real en el los ámbitos internos e internacionales de protección”. Juez Manuel E. Ventura Robles, En: “LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS EN MATERIA DE ACCESO A LA JUSTICIA E IMPUNIDAD”.

2 Ver en tal sentido: Corte I.D.H., El Hábeas Corpus Bajo Suspensión de Garantías (arts. 27.2, 25.1 y 7.6 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-8/87 del 30 de enero de 1987. Serie A No. 8, párr. 26; y Corte I.D.H., Garantías Judiciales en Estados de Emergencia (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987. Serie A No. 9, párr. 35.

3 Artículo 8.1 del Pacto de San José de Costa Rica dispone: “Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o autoridad competente, independiente e imparcial, establecida con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”.

4 El artículo 25 de la Convención Americana, que también garantiza el acceso a la justicia dispone lo siguiente: 1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales. 2. Los Estados Partes se comprometen: a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso; b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

5 Las Sedes de la DHR son las siguientes: Sede Regional Atlántica, Sede Regional Brunca, Sede Regional Chorotega, Sede Regional Norte, Sede Regional Pacífico Central, Sede Regional Sur.

Las 14067 solicitudes de intervención registradas se distribuyeron de la siguiente manera: 11976 solicitudes de intervención correspondieron a consultas que fueron evacuadas de manera verbal, brindándose a las y los habitantes la asesoría correspondiente⁶ en relación al correcto proceder de las gestiones que debe realizar la persona denunciante ante las distintas dependencias de la Administración Pública en defensa de su interés. Este tipo de asuntos quedan debidamente registrados en el expediente digital que al efecto lleva la institución.

1558 solicitudes de intervención fueron debidamente admitidas por parte de la DHR⁷ y se procedió a la apertura formal de un expediente⁸ y a la remisión del asunto al Área de Defensa correspondiente. En el siguiente cuadro se muestra de manera detallada la distribución y cantidad de casos que fueron enviados por la Dirección de Admisibilidad, para la realización de investigaciones formales, a las distintas Áreas de Defensa y que corresponden, como ya se dijo, a un total de 1558 expedientes⁹.

Cuadro N°1.
Cantidad de expedientes remitidos a las Áreas de Defensa en el año 2014
por parte de la Dirección de Admisibilidad.

Dirección de Defensa	Número de expedientes remitidos
Defensoría de la Mujer: derechos e intereses de las mujeres originados de las actuaciones u omisiones del sector público, incorporando una perspectiva de género en el quehacer de la Defensoría de los Habitantes, así como asuntos de hostigamiento sexual.	177
Dirección de Protección Especial: derechos e intereses de las personas que por su condición especial requieren una protección de garantía reforzada donde se incluye población indígena, personas privadas de libertad, persona migrante, adultos mayores, personas con discapacidad y poblaciones discriminadas por cualquier razón. Conoce además asuntos relacionados con actuaciones arbitrarias de la fuerza policial, dilación en la justicia.	720

6 En razón de lo anterior es que esta Dirección cuenta con funcionarios y funcionarias cuya experticia profesional demanda un alto grado de conocimiento, de naturaleza general, en relación a la pluralidad y diversidad temática de asuntos que gestionan y tramitan, lo cual garantiza la mayor objetividad de cara al proceso de valoración de admisibilidad y asesoría al habitante realizado a efectos de que su intervención sea oportuna, basada en criterios actualizados de la normativa aplicable; y, con conocimiento práctico de los mecanismos intervinientes de cara a las particularidades que presenta el cuadros fácticos que comporta cada denuncia presentada, en forma individualizada ó colectiva, ante la institución.

7 Todas aquellas solicitudes de intervención admitidas se comunican al habitante mediante un documento que le es formalmente notificado en relación a la apertura de una investigación con el fin tramitar, investigar y preparar el informe final correspondiente; y cuando proceda, girar las recomendaciones para proteger los derechos e intereses de los habitantes, y si ya ha iniciado una investigación previa, se le comunicará al habitante sobre la acumulación de su queja al expediente principal en la que se tramita su caso, por lo que en cualquiera de los dos situaciones se procederá a comunicar a la o el denunciante, mediante documento remitido al medio de notificación aportado, lo correspondiente.

8 Ver en tal sentido: Corte I.D.H.: El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos en el Umbral del Siglo XXI. Informe: Bases para un Proyecto de Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos para Fortalecer su Mecanismo de Protección (2001), Tomo II, 2ª Edición, Mayo de 2003.

9 Un problema común es la falta de un servicio de información inmediata (*ex ante*) por parte de las instituciones públicas que facilite a los usuarios un entendimiento y seguimiento del proceso, así como una guía para la realización de trámites y presentación de documentos, información sobre los plazos procesales (conteo de días hábiles y consecuencia del incumplimiento), sobre las posibilidades de asistencia letrada, consecuencias de los actos procesales, etc. Asimismo, toda la información relevante para el proceso debería ser otorgada de forma oportuna, accesible (geográficamente hablando) y constante para cualquier usuario que la solicite.

Dirección de Calidad de Vida: derechos e intereses de sobre asuntos relacionados a la protección del ambiente, acceso a la salud, vivienda digna y la incidencia del ser humano en el entorno.	234
Dirección de Control de Gestión Administrativa: derechos e intereses que se originen del funcionamiento administrativo y financiero de los gobiernos locales, el derecho al acceso a la tierra, concesiones, licitaciones y servicios públicos.	173
Dirección de Niñez y Adolescencia: derechos e intereses de aspectos concordantes con la población menor de edad, promoviendo y velando por la incorporación de la perspectiva de la protección de sus derechos en todo el quehacer institucional.	90
Dirección de Asuntos Económicos: órgano consultivo de la Defensoría de los Habitantes en relación con intereses económicos de los habitantes investigado en contexto general. Le corresponde además la intervención en asuntos propios de fijación de tarifas de servicios públicos, asistencia y seguimiento de aquellos asuntos económicos, financieros y regulatorios de relevancia nacional.	29
Dirección de Asuntos Laborales: comprende protección, de asuntos relacionados a contratación y nombramiento de personas en el sector público, remuneraciones, hostigamiento laboral y clima laboral, convenios OIT, Recursos Humanos, pensiones de regímenes contributivos.	135
Total	1558

Las restantes denuncias que no fueron evacuadas verbalmente en el momento de atención, ni investigadas fueron tramitadas por la Dirección de Admisibilidad con el fin de proceder con alguno de los siguientes trámites¹⁰:

- se les confeccionó el respectivo documento motivado de inadmisibilidad donde, tal como se señaló *supra* se indica la falta de competencia de la institución para conocer la queja, por lo que procede su rechazo, es por ello que se requiere conocimiento sobre las competencias institucionales, así como las directrices del Despacho para justificar por qué un caso no puede ser ventilado ante esta institución.
- Todas aquellas solicitudes de intervención en las que no se posea claridad en los hechos o la violación del derecho que se argumenta, pero que se dirigen en contra del sector público, se solicitó información a la entidad correspondiente, con el fin de tener amplitud de parámetro y continuar con el proceso de valoración de admisibilidad y realizar investigación por denuncia o proceder con el cierre de la consulta sea por restablecimiento del derecho o por no existir fundamentación alguna.
- Asimismo en los casos en los que la o el habitante no han gestionado ante la Administración Pública la reclamación de su derecho, se efectuó documento de orientación al habitante, tal como el nombre lo indica, es un mecanismo que guía al habitante sobre el proceso que debe de realizar antes de que la queja pueda ser recibida en esta institución o bien se utiliza el mismo mecanismo para solicitarle a la persona denunciante gestiones realizadas y restantes documentos probatorios para que los facilite a este ente defensor.

¹⁰ El Comité Jurídico Interamericano (CJI) empezó a abordar el tema del acceso a la justicia durante su LX período ordinario de sesiones el año 2002. Ese año, se aprobó la resolución CJI/RES.40 (LXO/02), Perfeccionamiento de la Administración de Justicia en las Américas: acceso a la justicia; la cual resulta concordante con las distintas estrategias asumidas por la DHR en la atención de casos bajo diferentes modalidades.

- Cuando exista consideración de que la denuncia interpuesta no es de resorte institucional, sin embargo por el interés general del asunto debe ser visto por otro ente de la Administración, se practica traslado de caso sea ante el jerarca de esa institución o bien la contraloría de servicios en los casos que se alega un supuesto mal trato en la prestación del servicio.

La reforma al Manual de Macroprocesos de Protección de Derechos de la Defensoría de los Habitantes realizada en el año 2014¹¹ faculta a la Dirección de Admisibilidad y Atención Inmediata para efectuar investigaciones sumarias¹², con el fin de restituir el derecho, supuestamente violentado, por medio de actuaciones informales como llamadas telefónicas, visitas o inspecciones, correo electrónico o formales, como solicitud de información a la entidades, por lo que se ha utilizado tal mecanismo en la atención de situaciones en las que no se requiere la realización de una investigación profunda, sino solamente la restitución del derecho violentado.

Dicho mecanismo es utilizado cuando se requiere lograr la atención médica de una persona privada de libertad, el restablecimiento de un servicios público como agua o electricidad, omisión de respuesta ante departamentos administrativos entre otros, logrando la satisfacción de la pretensión en un plazo menor, y a su vez tal tipo de intervención permite la investigación previa sirviendo la Dirección de Admisibilidad como órgano de instrucción del proceso de investigación institucional.

Se expone los documentos creados por la Dirección en el periodo 2015, los cuales ascienden a 4415 distribuidos de la siguiente forma:

Cuadro N° 2
Cantidad de documentos generados en el 2015
por parte de la Dirección de Admisibilidad

Tipo de documento	Cantidad
Admisibilidad	1491
Acumulación de queja	12
Acuse de recibo a funcionario	43
Traslado a Órgano de Control	14
Traslado a Contralorías de Servicios	2
Solicitudes de Informe	910
Solicitud de Ampliación de informe	65
Preveniones	279
Cierres de consulta	975
Cierre de Expediente por Gestiones Informales	74
Inadmisibilidad	230
Orientación y Asesoría al habitante escrita	342
Recurso de Reconsideración	49
Suspensión de trámite de Expediente por gestión ante el Poder Judicial	3

¹¹ Acuerdo N° 00001815, publicado en el periódico oficial La Gaceta de fecha 5 de febrero del año 2014.

¹² Las tareas asignadas a la Dirección de Admisibilidad han ido experimentado un sensible incremento en razón de la evolución de su competencia funcional; sin embargo las nuevas demandas así como las tradicionales, se siguen desarrollando dentro del objetivo general de facilitar un acercamiento positivo de los habitantes para con las instituciones que compone el aparato estatal, en condiciones de igualdad, sin discriminación alguna, brindando el asesoramiento oportuno relativo a los procedimientos que favorezcan la no violación de derechos fundamentales, y se ajusten a la moral, la justicia, los principios generales, así como aquellos emanados del ordenamiento jurídico nacional e internacional.

Orientación y Asesoría al habitante verbal	11976
--	-------

En lo que corresponde a la atención inmediata de denuncias, para el período expuesto se registra un total de 322 solicitudes de intervención que se les asigna esta categoría, constituyen aquellos casos que por la urgencia de la situación, el proceso de defensa es realizado en el mismo momento siguiente en que es registrada la queja, sin mayor dilación, ya que puede agravarse la violación del derecho que trate¹³.

En varios de estos casos se declara la admisibilidad sin mayor trámite, por lo que se remite el expediente a investigación por denuncia, o son tramitadas por parte de la Dirección de Admisibilidad mediante gestiones informales: como llamadas telefónicas y/o correo electrónicos a funcionarios, permitiendo así un acercamiento directo con las instituciones involucradas en la mayoría de los casos que se tramitan bajo esta esta modalidad, lo que se traduce en satisfacción de la pretensión requerida, ya que dicha solicitud de intervención es tramitada hasta que se compruebe la restitución del derecho y es hasta ese momento en que se procede al archivo de la misma. A continuación se señalan casos emblemáticos:

Derecho a la salud de personas privadas de libertad

Tal como lo establece el Estatuto de Organización de la Defensoría de los Habitantes corresponde a la Dirección de Admisibilidad y Atención Inmediata la tramitación de expedientes por omisión de respuesta y la tramitación de casos en la forma de atención inmediata, los cuales comportan plazos cortos para su tramitación por medio de gestiones informales.

En razón de las constantes denuncias que, por medio de carta y de llamadas telefónicas, recibe la institución por parte de personas privadas de libertad, relativas a deficiencias en la atención médica que se tramita en los centros penitenciarios y que pueden llegar a constituir afectaciones a su derecho humano a la salud, se dispuso, mediante directriz institucional la adopción de la siguiente estrategia de trabajo:

Las denuncias que fueren calificadas, por el personal de admisibilidad, como deficiencia, denegación o mal trato en la prestación del servicio de salud de personas privadas de libertad, son trasladadas a la Dirección de Admisibilidad.

Por otra parte, la DHR, a través del proceso de regionalización institucional, asignó a las 6 sedes regionales, por Acuerdo de competencia, en razón del territorio, el trámite de las denuncias provenientes de los centros penales en correspondencia a su jurisdicción. Con el objeto de atender la labor encomendada se han establecido relaciones de coordinación con el personal médico de los diferentes centros penales asignados a la Dirección de Admisibilidad, para que en el trámite de las gestiones que se realicen ante ellos, sean utilizados medios informales y de pronta respuesta (como correos institucionales o vía telefónica y cualquier otro que coadyuve en el cumplimiento del mandato encomendado).

La Dirección de Admisibilidad, con el objeto de llevar un mayor control sobre los casos entrantes y lograr una mayor incidencia, ha dispuesto de tres funcionarios, para que entre otros temas que les son asignados, atiendan de manera prioritaria los casos de personas privadas de libertad relacionados con vulneraciones o puesta en riesgo del derecho a la salud. Como parte de las medidas adoptadas para administrar de manera rigurosa esta temática se ha dispuesto la visita regular a los centros penales, es-

13 Ello en correspondencia con lo preceptuado por la Corte IDH en los casos Velásquez Rodríguez y Godínez Cruz, en que se estipula que para cumplir con lo dispuesto por el artículo 25 no basta con la existencia formal de los recursos, sino que éstos deben ser adecuados y efectivos para remediar la situación jurídica infringida. O sea, cualquier norma o medida que impida o dificulte hacer uso del recurso de que se trata, constituye una violación del derecho de acceso a la justicia, según lo dispone el artículo 25 de la Convención. Corte I.D.H., Caso Velásquez Rodríguez. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4; y Corte I.D.H., Caso Godínez Cruz. Sentencia de 20 de enero de 1989. Serie C No. 5.

pecíficamente al área médica donde son revisados los expedientes de las personas privadas de libertad a efectos de comprobar que se hubiese recibido la debida atención médica y la dispensa oportuna de medicamentos o bien la existencia de un impedimento para ello.

La Dirección de Admisibilidad, implícitamente y en relación con el mismo punto aquí tratado, ha correlacionado la atención de quejas individuales o colectivas con problemas estructurales que afectan al conjunto del Sistema Penitenciario y que violan de manera sistemática los derechos de la población privada de libertad, a partir de la reiteración de quejas de determinado tipo que se presentan de manera recurrente, lo cual evidencia, en la mayor parte de los casos la existencia de un problema de fondo mayor.

Para el año 2015 se adoptaron variaciones a efectos de mejorar la estrategia institucional de cara a la protección de derechos de esta población reclusa, entre ellas destaca la asignación, que recayó en la Dirección de Calidad de Vida, para la tramitación de todos aquellos problemas estructurales relacionados a la deficiente prestación del servicio de salud en los centros penitenciarios para hombres; bajo este nuevo esquema la Dirección de Admisibilidad fue avocada a la atención de casos que demandaban una solución inmediata con respecto al paciente, reservándose a la Dirección de Calidad de Vida la investigación profunda o la emisión de recomendaciones que puedan enfrentar el problema mayor que detectó, en procura de garantizar la integridad física, psíquica y moral de la persona privada de libertad.

Inadmisibilidad de quejas y promoción de derechos

El mandato de la DHR deriva de La Ley N° 7319¹⁴, la cual encomienda a éste órgano la labor de proteger los derechos e intereses de los habitantes a través de la fiscalización del sector público mediante su intervención de oficio o a petición de parte para esclarecer las acciones u omisiones que se aparten de la actividad desplegada por la Administración.

Es por ello que en cada solicitud de intervención deben valorarse los criterios establecidos en la ley señalada y su reglamento, así como lo indicado en el Manual de Macroprocesos de Defensa de Derechos¹⁵, con el fin de no crear incompatibilidad con lo señalado en el artículo 11 de la Constitución Política de Costa Rica¹⁶, que consagra el principio de legalidad, facultando a la Administración Pública a realizar todo aquello que expresamente se encuentra regulado por el ordenamiento jurídico, definiendo sus límites, de ahí que el artículo 14 de la ley de creación de la Defensoría, consagra la naturaleza de la intervención de la siguiente manera:

"1. La intervención de la Defensoría de los Habitantes de la República no sustituye los actos, las actuaciones materiales ni las omisiones de la actividad administrativa del sector público, sino que sus competencias son, para todos los efectos, de control de legalidad".

La Defensoría gira sus recomendaciones, como parte del control de legalidad, informando a la Administración mediante su magistratura de influencias, cuáles cree deben ser las acciones a adoptar como garantía del buen funcionamiento del ente público que ha sido denunciado e investigado, y eliminar o evitar reiterar aquellas actuaciones que riñan con la violación de derechos y/o intereses de los habitantes.

14 Ley de la Defensoría de los Habitantes, publicada en el periódico oficial La Gaceta N°237 del 10 de diciembre de 1992.

15 Acuerdo N° 00001815, publicado en La Gaceta de 5 de febrero de 2014.

16 Constitución Política de Costa Rica. Artículo 11: "Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ella. Deben prestar juramento de observar y cumplir esta Constitución y las leyes. La acción para exigirles la responsabilidad penal por sus actos es pública. La Administración Pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. La ley señalará los medios para que este control de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas".

Ahora bien, ¿cuáles son esas situaciones que la Defensoría no puede conocer? Como primer punto debe indicarse que en las solicitudes de intervención inadmisibles se encuentran contempladas aquellas quejas o consultas que no cumplen con los requisitos de forma o fondo establecidos¹⁷, dichas incompatibilidades pueden ser afectadas por razón de sujeto denunciado o con motivo de la pretensión que se manifieste y en relación con las competencias institucionales.

Pueden citarse, por ejemplo, actuaciones desarrolladas por parte del sector privado, las cuales están fuera del marco de competencia de la institución. En este campo la institución recibe, de manera constante, denuncias en las que se muestra inconformidad con determinados asuntos de la naturaleza precitada, entre los que se encuentran: inconformidades en relación a negocios comerciales de mercancías, garantías no aplicadas a compras de celulares y aparatos electrónicos, inconformidad con compañías de cable e internet, consultas sobre inquilinato, conflictos vecinales entre otros, los cuales son rechazado sea de manera verbal o escrita, dependiendo esto de la vía utilizada por el habitante para consultar.

Se exceptúan los casos en los cuales el sujeto de derecho privado, al cual se denuncia, brinda un servicio público o lleva a cabo manejo de fondos públicos y para cuyos casos existe una entidad pública que regula la prestación de dicha actividad; y, será hasta que se accione ante esta última que la DHR podrá intervenir ante una posible omisión o dilación en la atención del asunto. Además serán inadmisibles las denuncias en que sus hechos se fundamenten en situaciones que han ocurrido con más de un año de anterioridad y que sus efectos no sean continuados. Deberá declararse también la inadmisibilidad de todos aquellos supuestos en los que aun siendo denunciada una entidad pública existe un procedimiento establecido para resolver o rectificar errores materiales, por lo que el habitante deberá agotarlos antes de interponer su denuncia ante la Defensoría. Además no serán susceptibles de investigación todas aquellas denuncias que estén siendo conocidas en sede judicial por los mismos hechos y pretensiones que las presentadas en la Defensoría, por lo que esta última deberá suspender la tramitación de la investigación si es que ha iniciado.

La Dirección de Admisibilidad de acuerdo lo señalado en el Estatuto Autónomo de Organización de la Defensoría¹⁸, en el inciso d) tiene la obligación de *"proporcionar orientación a los habitantes sobre el trámite a seguir y las autoridades o dependencias a que deben dirigirse cuando las quejas sometidas a conocimiento de la Defensoría se declaren inadmisibles"*, en razón de la función de promoción y divulgación de derechos precitada, se ha implementado la práctica institucional de hacer acompañar los documentos de inadmisibilidad, en los que se rechaza la pretensión de la o el habitante de información sobre los mecanismos dispuestos por el ordenamiento para la interposición correcta de la queja con los requisitos de ley que conlleva su presentación ante la instancia correspondiente, así como información sobre la entidad a la cual debe acudir.

Los datos de las solicitudes de intervención que fueron gestionados ante la DHR y que no superaron la fase de admisibilidad, y fueron declarados inadmisibles, por razón de competencia o debido a la naturaleza de la pretensión solicitada, responden a una multiplicidad de situaciones. A continuación se describen algunos de éstos casos planteados ante la DHR:

Caso 1. Un caso¹⁹, que luego de realizada la valoración de admisibilidad, no se consideró procedente la realización de una investigación por denuncia, corresponde a la consulta que formulara un vecino de la localidad de Ortiga, en Acosta, San José, quien alegó poseer una propiedad que adquirió, con mucho esfuerzo, para construir su vivienda; sin embargo, muchos de sus vecinos que están en condiciones sim-

17 Ley de la Defensoría de los Habitantes, publicada en el periódico oficial La Gaceta N°237 del 10 de diciembre de 1992 y su reglamento, Manual de Macroprocesos Acuerdo N° 00001815, Publicado en el periódico oficial La Gaceta de fecha 5 de febrero del año 2014 y directrices de Despacho.

18 Acuerdo de Despacho N° 528-DH de fecha 11 de mayo de 2001.

19 Expediente 195767-2015.

ilares a la suya con respecto al terreno que ostentan, si les han otorgado permisos de construcción, por lo que solicita colaboración en este asunto a la DHR en razón de considerar que se le está discriminando.

El caso fue rechazado por no contar esta institución con criterio técnico para contradecir lo resuelto por parte de la Comisión Nacional de Prevención de Riesgo y Atención de Emergencias, y por ende se le explicó al habitante, de manera escrita, la imposibilidad señalada en el artículo 14 de la Ley 7319, que reza: "... *La Defensoría de los Habitantes de la República no sustituye los actos, actuaciones materiales, ni las omisiones de la actividad administrativa del sector público...*". No obstante, se adicionó información importante, para que el habitante conozca parte de la legislación que regula la materia, por tal motivo se hizo de su conocimiento la existencia de la Ley N° 8292²⁰, denominada Ley General de Control Interno, que incluye el concepto de Administración Activa en su artículo segundo que expresa "...*desde el punto de vista funcional, es la función decisoria, ejecutiva, resolutoria, directiva u operativa de la Administración. Desde el punto de vista orgánico es el conjunto de órganos y entes de la función administrativa que deciden y ejecutan; incluyen al jerarca como última instancia...*".

A partir del marco legal precitado, se enmarcan las competencias que han sido asignadas a la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, mediante la Ley N° 8488²¹ denominada Ley de Nacional de Emergencias y Prevención de Riesgos, para que el habitante reconozca que el elemento de la prevención ha sido contemplado dentro de ese cuerpo normativo como uno de sus principios fundamentales, definiendo la Prevención: "como toda acción anticipada que procura la reducción de la vulnerabilidad y la toma de medidas que sirvan para evitar o mitigar los impactos de eventos peligrosos o desastres, por ello son de interés público y de cumplimiento obligatorio²²". Por lo tanto, las acciones orientadas a evitar sucesos negativos procuran el control de los elementos conformantes del riesgo mediante el manejo de los factores de amenaza y los factores que determinan la condición de vulnerabilidad²³.

Se informó al habitante lo resuelto por la Sala Constitucional²⁴, quien ha calificado la actividad de prevención como una función esencial del Estado y afirma el carácter ordinario de la función que en ese ámbito desarrolla la Comisión Nacional de Emergencias, de la forma en que está implícito en la ley N° 8488.

Tomando en cuenta la función preventiva que debe desarrollar la entidad denunciada, esta Defensoría determinó que el principio "prevención" tiene como objeto reducir las causas del riesgo a través de un manejo oportuno, coordinado y eficiente de las situaciones de emergencia y de coordinación entre Gobierno Central, las instituciones descentralizadas, empresas públicas, gobiernos locales, sector privado y la sociedad civil organizada. En tanto participen en la prevención y atención de impactos negativos que sean consecuencia de casos fortuitos o de fuerza mayor, siendo uno de los fines principales evitar la pérdida de vidas humanas y reducir los efectos sociales, económicos y ambientales producto de esos factores de riesgo.

Esta última ley citada crea una diferenciación entre actividades ordinarias y extraordinarias. Las primeras están establecidas en su artículo 14 y se refieren, fundamentalmente, a la prevención de riesgos, por lo que es parte de la competencia permanente de la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (como ente rector en materia de prevención de riesgos y preparativos para atender situaciones de emergencia). En ese ámbito, le corresponde a dicha institución elaborar, coordinar y ejecutar la política nacional de prevención de riesgos; y, promover, organizar, dirigir y coordinar las acciones necesarias para articular el sistema nacional de Gestión de Riesgo y de sus componentes, por

20 Ley de Control Interno, Publicada en el periódico oficial La Gaceta N° 169 de fecha 4 de setiembre de 2002.

21 Ley Nacional de Emergencias y Prevención de Riesgo, publicada en el periódico oficial La Gaceta N° 8 de fecha 11 de enero de 2006.

22 Ley Nacional de Emergencias y Prevención de Riesgo, Publicada en el periódico oficial La Gaceta N° 8 de fecha 11 de enero de 2006.

23 *Ibidem* Artículo 4.

24 Resolución N° 3410-92 de las 10: 05 horas del 10 de noviembre de 1992.

lo que corresponde a la Comisión planificar, organizar, controlar y coordinar la acción de prevención en las áreas que corren peligro de sufrir un desastre.

El dictado de resoluciones vinculantes sobre situaciones de riesgo, desastre y peligro inminente, tendientes al control de los procesos generadores de riesgo, se enmarcan en políticas de gestión del riesgo y en el plan de gestión de riesgo. Por lo cual la Comisión tiene competencias limitadas por ley, y de conformidad con las resoluciones emitidas por la Sala Constitucional, los criterios técnicos dados por los funcionarios especializados de la Comisión y de los Comités Asesores Técnicos, son de carácter vinculante para las instituciones a quienes se dirigen²⁵.

Debido a lo anterior, al habitante se le recomendó realizar la respectiva consulta ante la Unidad de Investigación y Análisis de Riesgo (IAR) de la Comisión Nacional de Prevención de Riesgo y de la Comisión Nacional de Prevención de Riesgo de Acosta, para que se realice una evaluación de la zona afectada, y verifique si las condiciones previas del terreno se modificaron en los últimos tiempos o bien solicitar a las instituciones competentes en la materia los recursos efectivos destinados para atender este tipo de situaciones.

Al habitante también se le instruyó respecto de lo estipulado en el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que exige a los Estados Partes garantizar un recurso efectivo a las personas cuyos derechos hayan sido violados y que las autoridades pertinentes cumplan toda decisión en que se haya estimado procedente en el recurso²⁶, de esta forma, *“cuando los afectados por el desalojo no dispongan de recursos, el Estado Parte deberá adoptar todas las medidas necesarias, en la mayor medida que permitan sus recursos, para que se proporcione otra vivienda, reasentamiento o acceso a tierras productivas, según proceda”*²⁷.

Como se ha señalado, línea atrás, la creación de la Defensoría de los Habitantes obedece al mandato legal de ejercer un efectivo control de acciones u omisiones provenientes del sector público, que violenten o amenacen con violentar los derechos e intereses de los habitantes, por ello no se ejerce ningún tipo de control sobre personas físicas o jurídicas cuya actividad se enmarca dentro del derecho privado, con la salvedad precitada de no prestar servicios públicos o administrar fondos públicos. Por esta razón es que todas aquellas solicitudes de intervención, en las que no figure como sujeto denunciado una entidad pública, un o unos funcionarios públicos; o sujetos privados vinculados con el quehacer pública de la manera señalada previamente, no resultan admisibles y por ende se procede a su rechazo.

Sin embargo dentro de la función institucional de promoción y divulgación de derechos, es esencial fundamentar el acto de rechazo con fundamentos y herramientas que le permitan a la persona denunciante contar con criterios de análisis de su caso, que le permitan una asesoría integral de su problema. Esto favorece al momento de llevar su caso ante las instancias correspondientes y valorar las posibilidades de éxito que pueda tener su denuncia si es remitido a la sede judicial o ante otra instancia administrativa, o bien desistir de la misma en caso de que los elementos jurídicos y pronunciamientos que se incorporen, decisión quedará a criterio de la persona denunciante.

Caso 2. Para un mayor entendimiento de lo indicado, puede citarse la denuncia interpuesta²⁸ por una habitante quien es divorciada por sevicia, la vivienda en la que actualmente habita fue determinada como un bien ganancial, por lo que su ex esposo solicitó el 50% correspondiente al valor de dicho predio sin embargo manifiesta no tener recursos económicos para sufragar dicho monto por lo que la vivienda salió a la venta; la persona denunciante es conocedora de que entre más remates se realicen el valor de

25 Acuerdo 443-2011 de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y atención de Emergencias.

26 Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General 7, El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto): Los desalojos forzados (16 ° período de sesiones).

27 Ibídem.

28 Expediente 184863-2015.

la propiedad va a disminuir, por lo que solicita a la Defensoría de los Habitantes su intervención por la amenaza psicológica que esa recibiendo por parte de su ex esposo al querer despojarla del bien al que se ha hecho referencia.

Por ser una denuncia dirigida en contra de un sujeto de derecho privado fue rechazada, fundamentándose en el artículo N° 14 de la ley N° 7319 y 31 de su reglamento, donde se desprende que el legislador no le otorgó potestades a la institución para revocar o sustituir los actos o actuaciones administrativas o judiciales, su labor se encuentra orientada a una defensa cuando los actos o actuaciones sean emanadas del sector público, en complemento con el artículo 12 de la ley N° 7319 que cita:

"La Defensoría de los Habitantes de la República puede iniciar, de oficio o a petición de parte, cualquier investigación que conduzca al esclarecimiento de las actuaciones materiales, de los actos u omisiones de la actividad administrativa del sector público." (Subrayado no pertenece al texto original).

En el caso concreto aparte de comunicarle a la habitante lo anterior de manera escrita, se había establecido comunicación con ella vía telefónica donde se le informó: que anteriormente la legislación privaba al cónyuge acusado de adulterio o sevicia de disponer de los bienes gananciales, ese castigo fue eliminado, y cualquiera que sea la causal de divorcio, siempre tendrá derecho a los bienes adquiridos dentro del matrimonio, ya que como se disponía anteriormente violentaba los derechos de la persona declarada culpable, por lo que volver a ello constituiría un retroceso en la legislación.

Se le comunicó a la persona denunciante que la Defensoría no posee intervención alguna sobre el asunto planteado siendo que trata de un problema entre sujetos de derecho privado el cual debe ventilarse en la sede judicial correspondiente con respecto a la liquidación de gananciales, y sobre la variación en la legislación debe de accionar los mecanismos legislativos o bien constitucionales en caso de considerar que los mismos representen violación a un derecho fundamental.

Sobre los bienes gananciales se le informó que posee un derecho sobre el 50 % de ellos, sin embargo no se tiene parámetro para determinar que la vivienda debe quedar registralmente inscrita a su nombre y por lo tanto tener el dominio sobre esta, ya que el derecho a los gananciales corresponde a un derecho personal no real, por lo tanto traducido al valor de los mismos, el cónyuge tiene derecho entonces al 50% del valor.

De manera escrita aparte de indicar lo dicho vía telefónica, se complementa con la normativa del Código de Familia, específicamente el artículo 41 que cita:

"Artículo 41.-Al disolverse o declararse nulo el matrimonio, al declararse la separación judicial y al celebrarse, después de las nupcias, capitulaciones matrimoniales, cada cónyuge adquiere el derecho de participar en la mitad del valor neto de los bienes gananciales constatados en el patrimonio del otro. Tales bienes se considerarán gravados de pleno derecho, a partir de la declaratoria a las resultas de la respectiva liquidación. Los tribunales, de oficio o a solicitud de parte, dispondrán tanto la anotación de las demandas sobre gananciales en los Registros Públicos, al margen de la inscripción de los bienes registrados, como los inventarios que consideren pertinentes.

(Así reformado el párrafo anterior por el artículo único de la ley No. 7689 de 21 de agosto de 1997).

Podrá procederse a la liquidación anticipada de los bienes gananciales cuando el Tribunal, previa solicitud de uno de los cónyuges, compruebe, de modo indubitable, que los intereses de éste corren el riesgo de ser comprometidos por la mala gestión de su consorte, o por actos

que amenacen burlarlo. Únicamente no son gananciales los siguientes bienes, sobre los cuales no existe el derecho de participación.

1) Los que fueren introducidos al matrimonio, o adquiridos durante él, por título gratuito o por causa aleatoria;

2) Los comprados con valores propios de uno de los cónyuges, destinados a ello en las capitulaciones matrimoniales;

3) Aquellos cuya causa o título de adquisición precedió al matrimonio;

4) Los muebles o inmuebles, que fueron subrogados a otros propios de alguno de los cónyuges; y

5) Los adquiridos durante la separación de hecho de los cónyuges.

Se permite renunciar, en las capitulaciones matrimoniales o en un convenio que deberá en hacerse escritura pública, a las ventajitas de la distribución final.

(Así reformado por el artículo 1º de la ley N° 5895 de 23 de marzo de 1976)“.

La anterior norma fue reformada en su primer apartado por medio de la Ley N° 7689 del 21 de agosto de 1997, en la que se pasó de un régimen en el cual el cónyuge declarado culpable en la disolución del vínculo matrimonial perdía su derecho a obtener bienes gananciales, por lo que se visualizaban éstos como un derecho real, en la que el cónyuge tiene derecho al bien en específico, constituía una especie de “sanción o castigo”, cuando lo correcto es afirmar que se posee el derecho al 50% de su valor, distribuidos para los dos cónyuges, por el esfuerzo común realizado durante la vigencia del matrimonio, lo cual dista mucho de las razones por las cuales esta unión fue quebrantada.

Caso 3. Otra de las causales por los que se inadmiten las denuncias interpuestas por los habitantes se encuentra consagrada en el artículo 19 inciso 2 y refiere a la imposibilidad de conocer asuntos que estén siendo vistos en sede judicial o que se encuentren con resolución firme de la misma sede²⁹, así las cosas señala la norma en cuestión:

“Artículo 19 - No interrupción de plazos

(...)

2 - La Defensoría de los Habitantes de la República no podrá conocer las quejas sobre las cuales esté pendiente una resolución judicial. Suspendará su actuación, si el interesado interpone, ante los Tribunales de Justicia, una demanda o un recurso respecto del mismo objeto de la queja, lo cual no impedirá, sin embargo, la investigación sobre los problemas generales planteados en las quejas presentadas.

(...)“

En el año 2015 esta sede recibió una solicitud por parte de una organización que pedía a la Defensoría el acompañamiento en el proceso penal que enfrentarían seis personas que participaron en el 2012 en una manifestación sobre Avenida Segunda hasta las oficinas centrales de la Caja Costarricense del Seguro Social, en defensa de la seguridad social de nuestro país, dichas personas proveniente de diver-

sas comunidades de Guanacaste y Occidente del Valle Central generando un enfrentamiento entre los manifestantes y miembros de Seguridad Pública, que tuvo como resultado 35 arrestos.

Muchas de estas personas fueron enjuiciadas a través de Tribunales de Flagrancia y Contravencionales. Sin embargo, a consideración de esta agrupación, están frente a un juicio político, que claramente busca criminalizar el legítimo derecho a la protesta de estas personas al acusarlas penalmente, agregan que este juicio es un acto de violencia que presenta ante la opinión pública a estas personas como si fuesen delincuentes, para que sirva de ejemplo a la población para que ésta no se manifieste, ni proteste, por temor a represalias y siendo que en la etapa indagatoria no se puede comprobar que estos realizaran actos de violencia contra la Fuerza Pública, por el contrario, sostienen, es un acto provocado por estos últimos.

La Defensoría comunicó, mediante documento escrito, a la persona denunciante lo señalado en el artículo 19 de nuestra ley, y, lo indicado en el artículo 34 del reglamento de ese cuerpo normativo, que expresamente señala "... *Artículo 34. – Limitaciones (...) el Defensor de los Habitantes no podrá conocer de los asuntos sobre los cuales esté pendiente una resolución judicial. Tampoco podrá conocer de aquellos sobre los que se haya producido un fallo con autoridad de cosa juzgada, siempre que este se hubiera pronunciado sobre el fondo de os hechos u omisiones reclamados*".

La no intervención de este ente defensor obedeció al hecho de encontrarse el asunto en conocimiento de la sede judicial, pese a ello resultó necesario orientar a las personas denunciantes sobre el derecho a reunión y asociación que el Estado debe garantizar y que se encuentra recogido en distintos instrumentos supranacionales, como por ejemplo el artículo 20.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos³⁰ que dispone "Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas" *así como lo estipulado en el artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*³¹, *que reconoce el derecho a una reunión pacífica la cual estará sujeto a "las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás"*, esto en relación con los requisitos que exige la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre³² en su artículo 21 para el ejercicio de este derecho, consignando que deben darse los presupuestos de que la misma sea pacífica, sea de carácter público y temporal.

Asimismo reconocidas las limitaciones a las que está sujeto el ejercicio del derecho de reunión y asociación, se plasman en la Convención Americana de Derechos Humanos, en su artículo 15 al prever que para el ejercicio de estos existen restricciones, las cuales obedecen a razones de orden público, la salud, la moral o los derechos y libertades de los demás, por lo que cualquier contradicción a estos parámetros establecen un inadecuado uso del Derecho. De igual manera lo consagra nuestra Constitución Política, en su artículo 26, el cual dispone "*Todos tienen derecho a reunirse pacíficamente y sin armas, ya sea para negocios privados o para discutir asuntos políticos y examinar la conducta pública de los funcionarios. Reuniones en recintos privados no necesitan autorización previa. Las que se celebren en sitios públicos serán reglamentadas por la ley*".

Esta Defensoría observa que la manifestación o actos de protesta mediante el bloqueo de vías o manifestaciones ante instituciones, debe darse conforme a Derecho y en atención a los parámetros pre-citados y que han sido desarrollados por la jurisprudencia de la Sala Constitucional. También conviene analizar distintos textos doctrinales que han desarrollado esta temática³³.

30 1948, Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas.

31 1976, Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas.

32 1948, Conferencia Internacional Americana.

33 Ver en tal sentido: Catalina Botero Marino, como Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su publicación una Agenda hemisférica para la defensa de la libertad de expresión por ello se complementa la inadmisibilidad con extracto de este informe y la opinión consultiva N° 5/85 del 13 de noviembre de 1985 de la Corte Interamericana de los Derecho Humanos.

Al grupo que interpuso la solicitud de intervención ante la DHR se le hizo saber que en casos como el expuesto, que versan sobre supuestas agresiones por parte de miembros de los cuerpos policiales hacia personas manifestantes, la Defensoría interviene únicamente si se ha instaurado, en sede administrativa, formal denuncia y la institución ha sido omisa en cuanto a su investigación. En cuanto asuntos sometidos a conocimiento de los Tribunales de Justicia, basados en los mismos hechos y en las mismas pretensiones incoadas ante esta Defensoría, la institución, por Ley, se ha inhibido de conocerlos, siendo además que dentro del mismo proceso judicial existen los respectivos mecanismos de impugnación y defensa que permiten oponerse ante las diversas resoluciones, así como otras instancias superiores tales como el Departamento de Inspección Judicial, Asuntos Internos del Organismo de Investigación Judicial, Contraloría de Servicios entre otros que pueden intervenir paralelamente al proceso judicial incoado.

Se desprende entonces que el documento de rechazo de la queja planteada ante la Defensoría de los Habitantes, no se limita a enunciar la mera denegatoria de la solicitud de intervención planteada, sino que constituye un mecanismo de orientación y un insumo de educación³⁴ de la población a la cual se dirige, tanto del tema de fondo que se trata, así como de las funciones que la Defensoría de los Habitantes despliega. Para el año 2015 se realizó un total de 230 documentos de este tipo.

34 Aunque exista un elemento que impida realizar una investigación por denuncia de los hechos expuestos, no impide que el documento de inadmisibilidad sea utilizado como un medio para la promoción y divulgación de los derechos lo cual como se indicó es el otro de los ejes de actuar de este ente Defensor, por ello debe procurar que todos y cada uno de los documentos o actuaciones que emanen de la Defensoría de los Habitantes sea un instrumento de enseñanza, en cuanto a la exigibilidad y protección de los derechos, principalmente los derechos humanos asignados a la persona con la sola condición de nacer y que en reiteradas ocasiones son mancillados por el poco empoderamiento producto de esa escasa educación en la defensa de los mismos, formando una cultura de aprendizaje que favorece al desarrollo del país.



B. Dirección de Oficinas Regionales

La Defensoría de los Habitantes cuenta con seis oficinas regionales ubicadas en las ciudades y con la competencia territorial que se indica a continuación: en la ciudad de Liberia y con competencia territorial en toda la Región Chorotega; en ciudad Quesada y con competencia en los cantones de San Carlos, Zarcero, Guatuso, Los Chiles, Upala y los distritos de Peñas Blancas de San Ramón y Río Cuarto de Grecia; en Limón con competencia en toda la Región Caribe; en Puntarenas con competencia en los cantones de Orotina, San Mateo, Montes de Oro, Esparza, Puntarenas, Quepos y Parrita; en San Isidro de El General con competencia en los cantones de Pérez Zeledón, Buenos Aires y Osa; y en Ciudad Neily con competencia en los cantones de Corredores, Golfito y Coto Brus.

I. Intervenciones emblemáticas

Solamente en el año 2015 las seis oficinas regionales de la DHR registraron 13.456 solicitudes de intervención (SIs), de las cuales más del 90% fueron tramitadas y se trasladó a Sede Central un porcentaje minoritario. A partir de tales SI, se reseñan algunas intervenciones que se consideran emblemáticas en razón de la temática, de los resultados obtenidos y de las particularidades que serán apuntadas.

1. Protección del derecho a la cultura del pueblo Maleku

A inicios del año 2014 habitantes del territorio indígena Maleku en el cantón de Guatuso, denunciaron la restricción impuesta por el MINAE para realizar su actividad de pesca ancestral en los caños cercanos al Río Frío, dentro del Refugio de Vida Silvestre Caño Negro (RVSCN), argumentando para tal efecto la molestia y quejas de los vecinos con respecto a esas actividades (expediente N° SI-211064-2016).

La DHR a través de su Oficina Regional Norte gestionó ante el MINAE para que dictara una resolución en cumplimiento con la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y el Convenio 169 de la OIT, producto de lo cual en marzo de 2016 el MINAE dictó la resolución que tenía pendiente desde meses atrás y desde entonces los pobladores del territorio Maleku han podido realizar dos pescas como parte de su tradición ancestral.

Además, se conformó una comisión interinstitucional con dos mandatos: crear un instrumento aplicable en el RVSCN a la pesca de subsistencia, e informar y sensibilizar a la comunidad en general sobre los derechos y tradiciones culturales del pueblo Maleku, pues muchas disconformidades y denuncias presentadas se dan por desconocimiento de la población.

2. Desalojo en Finca Chánguena y protección del derecho a la seguridad y paz social

La DHR por medio de su Oficina Regional Brunca brindó un seguimiento especial y apoyo a las familias desalojadas en julio de 2015 de Finca Tres y Finca Chánguena, distrito de Palmar, cantón de Osa (expediente N° SI-195559-2015), en el marco de un desahucio administrativo ratificado recientemente por los Tribunales de Justicia.

La problemática que motivó la intervención institucional fue el bloqueo en señal de protesta del puente sobre el Río Grande de Térraba, por parte de numerosas familias desalojadas, el riesgo al que estaban expuestas, especialmente los niños, niñas, mujeres embarazadas y adultos mayores, así como las insuficientes alternativas que ofrecía la institucionalidad pública para su reubicación y manutención básica, a contrapelo de las obligaciones nacionales e internacionales del Estado en materia de desahucios, y en clara vulneración de los derechos al bienestar, a la seguridad y a la paz social que asisten a estas personas.

Como parte de las acciones realizadas por la Oficina Regional Brunca, se requirió información sobre las acciones desplegadas localmente por parte del IMAS y el INDER, se realizaron visitas periódicas al lugar de los hechos para verificar las condiciones en que se encontraban esas personas y se conversó con ellas, se participó en reuniones de autoridades gubernamentales e institucionales con representantes de las familias, espacios en los que la Defensoría enfatizó en la responsabilidad del Estado respecto a la reubicación en condiciones seguras de las personas en condición de vulnerabilidad y las garantías de protección que deben ser observadas en la ejecución del desalojo, de acuerdo con el Derecho Internacional.

Entre los resultados positivos de la intervención por parte de la Oficina Regional Brunca se puede mencionar el suministro de información oportuna sobre el estado del expediente judicial en el propio sitio de la protesta, necesaria para la participación informada de los afectados en el diálogo con autoridades del gobierno; la gestión de apoyo inmediato por parte del IMAS y el PANI a un segmento importante de las familias desalojadas; presencia permanente sobre el puente para verificar que no se cometieran excesos de fuerza por parte de la autoridad policial, y la revisión de protocolos interinstitucionales en materia de desahucios administrativos.

3. Acciones para hacer cumplir la protección especial en favor de las personas con discapacidad

La Dirección de Oficinas Regionales tramitó una denuncia interpuesta por la Asociación Inclusiva Laboral de Personas con Discapacidad de Pérez Zeledón contra el IMAS en la Región Brunca, por el trato brindado a las personas con discapacidad que solicitan un beneficio económico ante la entidad (expediente N° SI- 196635-2016).

Señalan los 23 denunciantes que ese Instituto no hace una valoración integral de su situación, que no se les realiza la visita domiciliar y en su defecto les cita con frecuencia a sus oficinas ignorando la dificultad que muchos tienen para desplazarse, y aun cuando se presentan no son atendidos en condiciones preferentes



como dicta la Ley 7600, no se les responde por escrito sus solicitudes, situaciones todas que vulneran sus derechos como colectivo en condición de vulnerabilidad y usualmente discriminado.

Ante esta situación, personal de la Dirección de Oficinas Regionales de la Defensoría convoca a la Directora Regional Brunca del IMAS a quien se le requieren soluciones concretas, producto de lo cual se establece un protocolo de atención especial para atender de forma oportuna, accesible y transparente las solicitudes de ayuda de este colectivo así como para dar trámite expedito a las denuncias presentadas ante la institución, para lo cual se asigna una funcionaria que tramitará de manera prioritaria tales solicitudes y denuncias y que dedicará un tiempo de su jornada semanal para tal efecto.

Otro resultado positivo de la intervención institucional fue incidir en una pronta valoración integral del IMAS a los 22 integrantes de la referida agrupación que habían solicitado la atención social, lo que derivó en la obtención del beneficio económico temporal para la mayor parte de ellas y ellos.

4. Obras fluviales para el ejercicio del derecho a la salud y a un ambiente sano

La comunidad de la Fresca de Jicaral es uno de los poblados más importantes del distrito puntarenense de Lepanto. Durante muchos años ha experimentado problemas de inundaciones provocadas por el desbordamiento del río que cruza por el lugar. En razón de lo anterior, a inicios de 2015 los vecinos recurrieron ante el Concejo Municipal de Lepanto en busca de soluciones, y como no la obtuvieron recurrieron a la Oficina Regional Pacífico Central de la DHR en septiembre de ese año (expediente N° SI-199447-2015-SI).

La oficina regional de la Defensoría ejerció su magistratura de influencia ante la Dirección de Obras Fluviales del MOPT y producto de las inspecciones conjuntas realizadas en el propio mes de setiembre, responsables de esa dependencia definieron las obras necesarias para proteger a la comunidad de las inundaciones y elaboraron el respectivo diseño del proyecto.

Las obras de protección contemplaron la canalización, dragado y construcción de un dique en el sector de desbordamiento del río, y fueron ejecutadas en el mes de enero de 2016 con presupuesto y maquinaria del MOPT. Con estas obras se logró prevenir afectaciones por desastres naturales en La Fresca de Jicaral y a la vez se garantiza a los vecinos el disfrute de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado que incide de manera directa en una mejor calidad de vida.

5. Acciones para hacer cumplir el derecho de protección especial al adulto mayor

La Oficina Regional Chorotega atendió la situación de indigencia de un adulto mayor que deambulaba por las calles de Liberia en muy mal estado de salud, situación que fue denunciada por una vecina ante CONAPAM en San José, en donde la única opción que se adoptó fue sugerirle que acudiera a la Fuerza Pública, donde tal vez podían trasladarlo a algún albergue (expediente N° SI-191951-2015).

Al respecto, personal de la Oficina Regional Chorotega se desplazó y localizó al adulto mayor en la vía pública, y tras un trabajo de acercamiento para ganar su confianza al tiempo que se coordinaba con el Hospital de Liberia su eventual atención médica y con dos hogares de ancianos para un posible ingreso, se logró tras varios días contar con su anuencia para ser rescatado de la calle.

De inmediato se coordinó con un comerciante local con quien le unía una relación de amistad para su aseo personal y cambio de ropa -requerimiento previo solicitado por el habitante-, luego fue trasladado al referido Hospital de Liberia en donde se estabilizó su salud para finalmente trasladarlo con su anuencia al Hogar de Ancianos de Liberia, donde permanece desde entonces gozando de la protección especial del Estado y de buenos cuidados tal como lo ha constatado nuestra Oficina Regional Chorotega.

6. Protección del derecho de acceso a la salud de menores de edad

La DHR a través de la Dirección de Oficinas Regionales, intervino ante la denuncia de un padre de familia cuyo hijo menor seguía registrado en el Área de Salud de Barranca únicamente con los apellidos de su madre, a pesar de haberse completado el reconocimiento de paternidad en el Registro Civil y a pesar de sus reiteradas gestiones ante las autoridades sanitarias, lo que afectó su acceso a los servicios de salud tanto en el Ebais local como en el Hospital Monseñor Sanabria de Puntarenas (expediente N° 186344).

Al respecto, la Dirección de Oficinas Regionales de la Defensoría gestionó ante la Dirección Administrativa del Área de Salud de Barranca y la Jefatura de Registros y Estadísticas en Salud local, las cuales resultaron infructuosas al alegarse problemas en el sistema informático. Al recurrir entonces a la Dirección de Tecnologías de Información y Comunicación de la CCSS en San José, se reconoció por parte de esa unidad que no se trataba de un problema informático sino del incumplimiento del proceso de actualización de datos por parte de funcionarios que operan el sistema en el Área de Salud de Barranca, por lo que se hizo un recordatorio del procedimiento a dichos funcionarios y al personal correspondiente de todas las áreas de salud de la CCSS.

Asimismo, se informó a la Defensoría que a mediano plazo se trabaja con el Tribunal Supremo de Elecciones-Registro Civil para tener acceso a la información vía internet y así lograr una actualización inmediata de los datos personales de las y los asegurados al momento que realizan este tipo de solicitudes.

El principal resultado positivo de esta intervención fue lograr que los datos del menor fueran actualizados en su carné de asegurado y en los registros de los centros médicos, con lo cual se restableció su derecho de acceso a la salud.

7. Protección del derecho de acceso a la salud ante la descoordinación institucional

La Sede Regional Sur conoció la denuncia de un habitante a quien el Hospital Escalante Pradilla de Pérez Zeledón operó de la próstata y luego refirió al Hospital de Ciudad Neily para su seguimiento post operatorio. No obstante, tras meses de esperar una cita que nunca llegó, consultó ante ese nosocomio, el cual para su sorpresa, le indicó que no tenía ninguna referencia pendiente a su nombre a pesar del documento probatorio que porta el usuario (expediente N° SI-195581-2015).

La Oficina Regional Sur interviene y logra que el Hospital Escalante Pradilla asuma su responsabilidad por la descoordinación ocurrida y cite de inmediato al usuario para realizar la postergada valoración post operatoria, con lo cual se protegió el derecho de acceso a la salud de este habitante, que había sido claramente vulnerado por la institucionalidad prestadora del servicio.



Observación electoral Defensoría
Hogar de ancianos de Limón

II. Programa “Oficinas sin Paredes”: aproximación de las Oficinas Regionales a comunidades rurales

Durante este periodo las oficinas regionales continuaron su programa de visitas a comunidades rurales con el propósito de divulgar los servicios institucionales, con el fin de aproximar sus servicios de promoción y defensa de derechos a personas con especial dificultad para acceder a ellos y para tejer alianzas con grupos organizados de sociedad civil, iniciativa que comenzó en el año 2014 y que se ha denominado “*Oficinas sin Paredes*”.

Seguidamente se reseñan algunos de los hechos más destacados en relación con estas visitas durante el período que interesa a este informe.

Región Caribe

Se detectó en Tortuguero, Barras del Colorado y Barra de Parismina, un numeroso grupo de adultos mayores en pobreza extrema tanto nacionales como extranjeros, los cuales por su situación económica, lejanía, estatus migratorio o inclusive por desconocimiento, no habían solicitado ni obtenido beneficios sociales a los que podrían tener derecho tales como las pensiones del Régimen no Contributivo de la CCSS o ayudas del IMAS.

La Oficina Regional Atlántica de la Defensoría, en aras de hacer efectivos los derechos de estos pobladores, convocó a instituciones de la región competentes en la materia, concretamente la CCSS, Migración y Extranjería, Registro Civil, Tribunal Supremo de Elecciones e incluso el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), con los cuales se diseñó un plan de acción para un abordaje integral de la problemática identificada.

El planteamiento consistió en una visita interinstitucional durante varios días a esas comunidades en agosto de 2015, con analistas y trabajadores sociales de la CCSS preparados para recibir e iniciar de una vez el trámite de pensiones contributivas mediante la respectiva visita social; con personeros del Registro Civil y de Migración dispuestos a orientar a las y los adultos mayores sobre la forma de regularizar su condición migratoria así como completar expedientes en el acto y pasarlos a trámite de resolución; con servidores de ACNUR concentrados en identificar situaciones de apatridia y empezar el trámite subsiguiente y con colaboradores de la Oficina Regional Atlántica facilitando la labor de las instituciones e invitando a la población a aprovechar la iniciativa.

Producto de esta incursión se logró orientar a más de 400 personas en las tres comunidades sobre el acceso a este tipo de beneficios, la recepción y trámite de 70 solicitudes de pensión no contributiva e incluso la concesión, en el acto, de 12 de estas pensiones.

Región Chorotega

La Oficina Regional Chorotega se incorporó al programa Oficina Sin Paredes a partir del año 2016 con visitas a distritos del cantón de Abangares, donde se tejieron importantes acuerdos de colaboración con las respectivas asociaciones de desarrollo integral, relativos a la distribución de material promocional sobre la Defensoría y la exigibilidad de derechos entre las personas de zonas alejadas y la mediación que realizarán para facilitar la interposición y trámite de denuncias de sus vecinos ante esta institución, lo que incluye la recepción y remisión, a la Defensoría, de documentación relacionada con tales denuncias.

Asimismo, se motivó a la Junta Directiva de la ADI de San Juan Grande, en cuya comunidad no hay personas nombradas como facilitadoras judiciales, para que se incorporen a dicho programa de la

CONAMAJ, ante lo cual se obtuvo una respuesta positiva y en consecuencia se les comunicó de una vez con la Jueza Contravencional de Abangares, quien gestionará un proceso de capacitación en ese sentido.



En el mismo contexto de estas visitas a Abangares, con el apoyo de la señora Defensora se participó en una concurrencia reunión con trabajadores de las minas de oro, quienes en su mayoría no están afiliados a cooperativas tal como lo exige la ley que regula esa actividad. En la cita la Defensoría explicó los alcances de la normativa aplicable e instó a las personas no afiliadas a hacerlo, tomando en cuenta el actual proceso interinstitucional tendiente a lograr consensos para que la actividad se desarrolle dentro de parámetros legales y para lo cual se

requiere que los coligalleros estén afiliados a una cooperativa. De esta reunión con la Defensora surgió otro producto, cual es el nombramiento de dos personas que representarán a los oreros independientes en la comisión creada por Casa Presidencial para atender el conflicto existente.

Región Huetar Norte



Entre lo más sobresaliente de las visitas a comunidades en esta región, cabe referir la atención de más de cien personas en las localidades de Medio Queso y Coquital de Los Chiles, frontera Norte, quienes por diversas dificultades carecían de información certera sobre los procesos de naturalización y trámites de residencia. En atención a dicha demanda la Oficina Regional Norte de la Defensoría coordinó una visita con entidades como Migración y Registro Civil, cuyos servicios llegaron efectivamente a esas comunidades fronterizas.

Para el año 2016 se están visitando comunidades de Los Chiles y Guatuso, donde además de brindar información sobre las funciones de la Defensoría y atender quejas y consultas, se implementará un programa de capacitaciones para la prevención de la violencia contra niños, niñas y adolescentes en atención a que ambos cantones exhiben una alta incidencia de ese flagelo a nivel nacional.

Región Pacífico Central

Entre los eventos más destacados de las visitas realizadas en esta región por la Oficina Regional Pacífico Central, cabe mencionar la identificación de problemas estructurales en las comunidades tal como ocurrió en Matapalo, Hatillo y Portalón de Quepos, donde se verificó un problema de acceso a las fuentes de agua.

A efectos de tutelar su derecho de acceso al agua, personal de la Defensoría en compañía del Defensor Adjunto, insto a los representantes comunales un encuentro con funcionarios del AyA producto del cual se establecieron una serie de compromisos que están siendo atendidos en beneficio de las comunidades, y a los que la Oficina Regional Pacífico Central brinda estricto seguimiento.

Región Brunca

Con la finalidad de recibir denuncias y consultas de sus habitantes así como para identificar situaciones estructurales que requieran intervención institucional en resguardo de los Derechos Humanos, la Oficina Regional Brunca de la Defensoría efectuó en el año 2015 varias visitas a comunidades como Bahía Ballena, Sierpe, Palmar, Piedras Blancas y Ciudad Cortés, todas del cantón de Osa, así como Volcán, Boruca, Pilas, Potrero Grande y distrito central de Buenos Aires, en el cantón del mismo nombre.

Región Brunca (Sur Sur)



Con el propósito de ofrecer los servicios institucionales y realizar actividades enfocadas en la promoción y defensa de derechos, la Oficina Regional Sur de la DHR, realizó 20 visitas a comunidades como Puerto Jiménez, Comte, Golfito, Laurel, La Cuesta, Sabalito, Limoncito, entre otras, además de mantener la positiva y sólida alianza que se ha logrado tejer desde años atrás con comunidades del cantón de Coto Brus.

Finalmente, cabe reseñar que para el año 2016 las oficinas regionales intensificarán el programa Oficinas sin Paredes de manera que realizarán 100 giras de trabajo en las que visitarán un total de 70 comunidades a lo largo y ancho del país y dentro de sus regiones de competencia.

III. Estrategias de incidencia

Para el período 2015-2016 las oficinas regionales han impulsado algunas formas de intervención relativamente novedosas que la planificación institucional definió, para toda la organización, como “*estrategias de incidencia*”.

En lo particular, las oficinas regionales han asumido como “*estrategia de incidencia*” la aproximación oficiosa a problemáticas comunales que afectan derechos difusos y que en general no se han traducido en quejas puntuales por parte de las y los habitantes. En términos generales, se ha procurado generar un diagnóstico de cada situación –uno por oficina regional- y a partir de él diseñar un plan de acción que involucre a otros actores institucionales y sociales en la concreción de soluciones.

Seguidamente se da cuenta de algunas acciones emprendidas en este frente en el que se espera mejorar con la adquisición de experiencia sobre el terreno y en la medida en que se logren concretar procesos de formación que mejoren el marco conceptual y el recurso a estrategias metodológicas de diseño y ejecución de proyectos de este tipo.

1. Desafíos al ejercicio de Derechos Humanos en Paso Canoas

Durante el año 2015, la Oficina Regional Sur brindó seguimiento al trabajo que venía desarrollando la institución desde el año 2013 en el distrito de Canoas del cantón de Corredores, provincia de Puntarenas.

Durante el año 2013 esta oficina regional había realizado un “*Diagnóstico Social Participativo del Distrito*”¹, el cual fue solicitado por las y los habitantes del distrito quienes alegaron enfrentar una serie de desafíos en materia de derechos humanos, relacionados principalmente con la titulación de las tierras en la llamada “*Franja Fronteriza*”² y por ende exigieron respuestas oportunas por parte del Estado.

Paralelamente a la realización de diagnóstico la institución, a través de su jerarca, remitió al Directorio Legislativo una excitativa formal para agilizar la votación del proyecto de ley N° 16657 (Titulación de tierras de la Milla Fronteriza) y remitió a la Asamblea Legislativa su criterio acerca de dicho proyecto, a la luz de los ajustes introducidos para ese momento.

Los procesos y acciones impulsadas desde la Oficina Regional Sur partieron del diagnóstico realizado, el cual exhibió una compleja vulneración de derechos en perjuicio de las y los habitantes de Canoas y de comunidades aledañas del cordón fronterizo sur, en ámbitos como el Derecho a la Propiedad, al Trabajo, a la Libertad de Tránsito, a la Seguridad Ciudadana y otros. El diagnóstico fue trasladado por la Dirección de Oficinas Regionales al Programa “*Tejiendo Desarrollo*” y al cuerpo asesor de Casa Presidencial.

Adicionalmente, la Sede Regional Sur presentó los hallazgos del diagnóstico en diversos espacios internos de la entidad y a nivel regional en el Consejo Cantonal de Coordinación Interinstitucional (CCCI) de Corredores y en la Comisión de Aduanas de Paso Canoas, espacios en los que instituciones y actores involucrados asumieron compromisos puntuales al respecto.

Igualmente la Oficina Regional Sur aprovechó una gira gubernamental a la Zona Sur en julio de 2015 para hacer un llamado a las autoridades a efecto de brindar respuestas oportunas a las problemáticas referidas, llamado que fue atendido por el Presidente Ejecutivo del INDER quien se comprometió a

1 La realización del Diagnóstico, contó con la colaboración de Instituciones como el Ministerio de Salud Pública de Corredores, la Municipalidad de Corredores, la Cruz Roja y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Se realizaron consultas tanto a instituciones públicas de la región, como a las y los habitantes del distrito.

2 La Franja Fronteriza es concebida como un terreno inalienable del Estado, administrado por el Instituto Nacional del Desarrollo Rural (INDER), de acuerdo con la Ley 2025, artículo 7, inciso f. Dicha Franja, no solo abarca el distrito de Canoas, sino que se extiende desde Sixaola en la Costa del Caribe hasta Punta Burica en el Pacífico.

conformar una comisión intersectorial en la cual la Oficina Regional tuvo la oportunidad de participar y realizar aportes relacionados con los resultados del diagnóstico.

Una vez que las comisiones intersectoriales del INDER comienzan a trabajar por sí mismas, la Defensoría realiza un acompañamiento desde sus competencias de manera que en la actualidad se mantienen los canales de comunicación abiertos y la disposición de apoyar el trabajo intersectorial en las diferentes dimensiones que se consideró necesario abordar (Salud-Vivienda-Concesiones-Desarrollo).

Como parte de su estrategia de incidencia, durante el año 2015 la Oficina Regional colaboró también con el tema de desalojos en la milla fronteriza. Estos desalojos estuvieron motivados por invasiones de terrenos administrados por el INDER y dados en concesión a un particular, quien accionó su derecho ante el Ministerio de Seguridad Pública y producto del desahucio ejecutado se produjeron nuevas invasiones a otros terrenos y vías públicas de la zona.

La Oficina Regional Sur procede entonces a coordinar con las diversas instancias involucradas a las cuales se les advirtió respecto a los compromisos asumidos por el Estado en materia de desalojos forzosos en concordancia con las observaciones realizadas por el Comité de DESC de Naciones Unidas en este sentido³.

2. Desafíos al ejercicio de los Derechos Humanos de la población molusquera en Puntarenas

Durante el año 2015 la Oficina Regional Pacífico Central realizó un diagnóstico sobre los desafíos que experimenta la población de molusqueros y molusqueras de Puntarenas para el pleno ejercicio de sus Derechos Humanos.



El diagnóstico concluye que uno de los principales factores de exclusión que afecta a esa población se relaciona con la falta de regulación de su actividad productiva la cual, a pesar de su antigüedad en la región y de formar parte de la cultura e identidad porteñas, nunca ha sido formalizada en el ordenamiento jurídico y por tanto se realiza de forma irregular, lo que a su vez impide la concesión de licencias y permisos, subsidios por veda como a los pescadores artesanales, concesión de créditos y ayudas para su tecnificación y adaptación a planes de conservación, e impide también a estos habitantes optar por beneficios sociales tales como bonos de vivienda y otros, debido a que no les es posible acreditar un oficio y un ingreso regular. Por el contrario, el molusquero es considerado ante todo un

trabajador informal que puede ser sancionado por ejercer una actividad sin permisos y que potencialmente daña el ambiente y los manglares.

Producto de su compleja problemática, estos habitantes se encuentran entre los más pobres y excluidos de Puntarenas, y su modus vivendi incluye habitar bajo bolsas de plástico en los esteros y zonas inun-

³ Al respecto ha sostenido el Sistema de Naciones Unidas: "Los desalojos no deberían dar lugar a que haya personas que se queden sin vivienda o expuestas a violaciones de otros derechos humanos. Cuando los afectados por el desalojo no dispongan de recursos, el Estado Parte deberá adoptar todas las medidas necesarias, en la mayor medida que permitan sus recursos, para que se proporcione otra vivienda, reasentamiento o acceso a tierras productivas, según proceda" (Observación General N°7 CESCR, 16 período de sesiones, 1997).

dables, un bajo nivel de alfabetización de adultos y problemas de nutrición y deserción escolar de los niños y niñas, entre otras manifestaciones de la marginación que padecen.

La Oficina Regional Pacífico Central se propuso entonces una estrategia de incidencia que prevé como producto principal la regularización de la actividad de extracción de moluscos mediante la incorporación de un articulado en la Ley de Pesca, que adapte esta actividad centenaria al bloque de legalidad y que establezca una necesaria regulación que concilie la conservación y regeneración del producto con la cuestión social y el ejercicio de derechos de esta población.

Asimismo, la estrategia de incidencia prevé realizar acciones diversas para visibilizar la problemática que experimenta esta población y su posterior inclusión en la agenda pública, para lo cual se están programando campañas mediáticas, análisis y discusión en foros académicos locales, llamados desde la DHR a la institucionalidad pública competente y la concientización a los diputados y diputadas de la República, todo con el fin de exigir y lograr el respaldo oportuno del Estado en este ámbito de actuación.

Finalmente, la estrategia prevé aproximar una serie de servicios del Estado a esa población, por ejemplo facilidades para la alfabetización y educación básica de jóvenes y adultos, información y facilidades para optar subvenciones mediante programas como PRONAE o las diferentes modalidades de apoyo a las PYMEs, y por supuesto aproximar al Ministerio de Vivienda para informar sobre las vías para optar por bonos de vivienda.

Entre otras acciones desarrolladas en el presente año 2016, se han concertado una serie de reuniones con el IMAS y el INCOPECA, y se ha determinado conjuntamente la necesidad de convocar un encuentro de alto nivel convocado por la institución con el fin de que el MINAE y el SINAC agilicen el Plan de Manejo necesario para formalizar esta actividad productiva y social.

En fecha 1º de abril del año en curso el Presidente de la República se reunió con las y los molusqueros y se comprometió a asumir este tema con prioridad, girando en el acto órdenes al Vice-Ministro de Aguas y Mares y al Presidente Ejecutivo de INCOPECA en lo que les compete y firmando el Decreto N° 39411-MINAE-MAG que permitirá el otorgamiento de licencias temporales a los molusqueros.

Finalmente, producto de la insistencia de la Oficina Regional Pacífico Central, el IMAS asignó un código especial a los molusqueros para que en tiempo de veda reciban un subsidio que se depositará de manera automática sin necesidad de que realicen filas, listados ni solicitudes tal y como sucede en el caso de los pescadores artesanales.

III. Participación en Redes Interinstitucionales

Tal como se ha venido informando en los anteriores Informes Anuales, las oficinas regionales participan en distintas redes interinstitucionales que atienden agendas y problemáticas regionales y locales de interés para la defensa y promoción de derechos. En razón de que dicha participación la asumimos como un importante brazo de actuación y de magistratura de influencia sobre la institucionalidad pública local y regional, seguidamente se reseñan algunas experiencias acontecidas en el período 2015-2016 en este ámbito de actividad.

1. Comisión de Personas Usuarias del Poder Judicial de San Carlos

Esta Comisión fue creada en el año 2010 e integrada por representantes de diversas organizaciones sociales y funcionarios públicos. Desde sus inicios, se planteó la ejecución de acciones que permitan mejorar el acceso a la Justicia por parte de diversos grupos poblacionales; así como la sensibilización de las instituciones en la atención de habitantes con condiciones de vulnerabilidad.

Durante el año 2015 se coordinó con la CCSS la aplicación de tratamiento antirretroviral para pacientes víctimas de delitos sexuales en la propia región, por cuanto anteriormente toda la población del sector norte norte del país debía ser trasladado a hospitales nacionales para la aplicación del mismo, antes de transcurridas 72 horas del hecho. La medida pretende evitar la revictimización del paciente, puesto que anteriormente pasaba por diversas instancias médicas antes del acceso al medicamento.

Asimismo, el año anterior esta Comisión logró que uno de sus miembros forme parte del Consejo de Administración del Segundo Circuito Judicial, espacio en el cual transmite la voz de las y los habitantes a través de recomendaciones, respecto a la forma en que se presta el servicio público de Administración de Justicia y se hace efectivo el derecho de acceso a la Justicia.

Durante el año 2016, la Comisión ha generado recomendaciones a las distintas instancias judiciales para que se implemente la utilización de lenguaje sencillo en las resoluciones, además de hacer una lectura previa de los documentos o resoluciones cuando se trate de interesados no videntes y la utilización de la cámara de gessell por parte de la fiscalía para la toma de declaración de menores víctimas de delitos sexuales, y así evitar que pierdan elementos probatorios necesarios para una eventual condena de su ofensor.

2. Red sobre VIH en Puntarenas

La Red sobre VIH de Puntarenas logró una valiosa articulación interinstitucional en la que la oficina regional de la Defensoría ha logrado incidir en lo relacionado con la atención prioritaria de la población con VIH por parte del IMAS, de la CCSS y en iniciativas de educación en derechos humanos dirigida a esta población.

En noviembre y diciembre de 2015, en el marco del Día Mundial contra el SIDA, la red organizó una actividad pública, donde se congregaron los directores regionales de las instituciones públicas así como representantes de la población LGTBI y población estudiantil en general, en la que se abordó el tema de estigma y discriminación en el sector público contra las personas que viven con VIH y en la que la oficina regional participó activamente en módulos de educación en derechos humanos relativos a esta temática.

3. Consejo Cantonal de Coordinación Institucional (CCCI) de Corredores

Durante el año 2015 la Oficina Regional Sur participó en el CCCI de Corredores enfocando sus esfuerzos en la promoción de actividades que permitieran atender los hallazgos del Diagnóstico Social Participativo elaborado en el año 2013 y relativo a los desafíos en materia de Derechos Humanos que enfrentan las y los habitantes de la región fronteriza sur y en cuya elaboración habían participado varios integrantes de éste Consejo⁴.

En atención a dicho esfuerzo, las distintas comisiones del CCCI (Social-Infraestructura- Desarrollo Local-Ambiente, etc.) incorporaron en sus planes de trabajo acciones específicas para atender las problemáticas del distrito de Canoas, con base en la exposición realizada en el seno del Consejo.

4. Red contra la Violencia Intrafamiliar (VIF) de Golfito

La Oficina Regional Sur se incorporó en el año 2015 a la Red VIF del cantón de Golfito, en la que el lamentable fallecimiento de un niño agredido en los Chiles de San Carlos motivó la promoción de acciones preventivas en la región sur-sur.

Los integrantes de la Red organizaron una concurrida marcha por los derechos de las niñas y los niños en marzo de ese año en la comunidad de Río Claro.

La ejecución exitosa del evento motivó la participación activa de la Oficina Regional Sur en esa Red, en el seno de la cual se han desarrollado talleres preventivos en diversas comunidades, obras de teatro, actividades deportivas y recreativas, cine foros etc. Además, durante el presente año la Oficina Regional logró incluir en el plan anual de la Red un proyecto de "*Educación en Derechos Humanos por la Igualdad de Género*", que se prevé desarrollar durante el 2016.

5. Red contra la Violencia Intrafamiliar (VIF) en Liberia

A partir del año 2015 la Oficina Regional Chorotega ha participado en las reuniones de la Red VIF de Liberia en la cual además de colaborar en las actividades que se realizan durante el año, ha ejercido una labor de observación-fiscalización que le ha permitido incidir en su funcionamiento mediante respetuosos señalamientos a determinadas prácticas y omisiones, por ejemplo la inexistencia de un espacio para discutir y analizar casos concretos que requieran o convenga ser atendidos con coordinación interinstitucional.

Al respecto se atendió la recomendación correctiva de la Defensoría y actualmente existen esos espacios en la agenda de las sesiones y se está trabajando en un instrumento para registro de casos, que servirá de insumo para los informes trimestrales que por reglamento la Red debe rendir pero que históricamente no se habían realizado.

⁴ Las y los miembros del CCCI participaron de los talleres consultivos y brindaron información solicitada a cada una de las instituciones representadas.



C. Defensoría de la Mujer

La creación y vigencia de la Defensoría de la Mujer precede a la de la Defensoría de los Habitantes ya que con la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer (Ley Nº 7142) nace legalmente la Defensoría de la Mujer, que ejerció sus competencias en el marco del Ministerio de Justicia. Al aprobarse la Ley de la Defensoría de los Habitantes y especialmente después del nombramiento de la persona que ocuparía el cargo de Defensor –marzo de 1993-, se dio un proceso de reflexión y análisis en el movimiento de mujeres junto con el primer Defensor nombrado, acerca del futuro de la Defensoría de la Mujer.

Como producto de este proceso de diálogo, el 1º de octubre de 1993 la Defensoría de los Habitantes inició sus funciones, contando en su seno con la Defensoría de la Mujer, como la instancia responsable de proteger y defender los derechos e intereses de las mujeres ante las acciones y omisiones de la actividad administrativa del sector público que violentan sus derechos fundamentales. Además, se le confía la responsabilidad de velar por el buen funcionamiento, eficiencia y que las mujeres no sufran discriminación en el acceso a estos servicios y derechos, así como de contribuir a la ampliación, promoción y divulgación de los derechos de las mujeres.

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 organizaciones de mujeres, los institutos de la mujer de las universidades públicas, las organizaciones no gubernamentales que trabajan en derechos humanos y mantiene una participación activa en la formulación, y dictamen y seguimiento de proyectos de ley relacionados con los derechos de las mujeres.

Fertilización in vitro: incumplimiento reiterado declarado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos

A partir de la declaración de responsabilidad estatal a través de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) sobre el Caso Artavia Murillo¹ (Caso Fertilización), la Defensoría ha brindado seguimiento al proceso de cumplimiento mediante el acompañamiento a las víctimas, la promoción y divulgación del tema a través de varios foros con personas expertas en la materia, y de

1 Sentencia del 28 de noviembre de 2012 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas).

reuniones con diputados y diputadas. Además, en su condición de Institución Nacional de Derechos Humanos, ha rendido tres informes de seguimiento al cumplimiento de la sentencia, y participado en una audiencia de cumplimiento de la sentencia, ante la Corte IDH.

En los informes se ha expuesto que de parte de las y los funcionarios nacionales existe incompreensión sobre las obligaciones del Estado de cumplir las sentencias de la Corte IDH –obligaciones que competen a todos los poderes-, no se han tomado las medidas para asegurar celeridad en el levantamiento de la prohibición y no se han detenido las acciones obstruccionistas en la Asamblea Legislativa.

El 3 de setiembre de 2015 se celebró la audiencia de supervisión de cumplimiento de la Sentencia. Autorizada por la Corte IDH, la Defensoría informó a los honorables jueces que el Estado costarricense seguía incumpliendo la obligación de dejar sin efecto la prohibición de la FIV, de regular a la brevedad los aspectos que considere necesarios para su implementación y la inclusión de la disponibilidad de la técnica dentro de los programas y tratamientos de infertilidad de la CCSS, todo relacionado con las garantías de no repetición.

La Institución señaló que el incumplimiento se ha dado en razón de la falta de acciones efectivas por parte del Ejecutivo, el Legislativo y la CCSS, así como la insistencia de la Sala Constitucional de mantener las mismas interpretaciones que dieron origen a la violación declarada en la sentencia; y a pesar de que el artículo 27 del Acuerdo Sede de la Corte IDH, que es Ley de la República de Costa Rica, declara que las sentencias de ese tribunal son ejecutivas y ejecutorias como si las hubiera dictado un juez nacional, tienen carácter de cosa juzgada y su incumplimiento podría tener consecuencias penales para las y los funcionarios públicos.

El mismo día de la audiencia, el Poder Ejecutivo dio a conocer un proyecto de decreto para la regulación de la técnica FIV y lo presentó como parte del informe de cumplimiento en el marco de la convocatoria de la honorable Corte IDH a audiencia. El 11 de setiembre de 2015 se publicó en La Gaceta (diario oficial) el Decreto Ejecutivo N° 39210-S denominado "*Autorización para la realización de la Técnica de Reproducción Asistida de Fecundación in Vitro y Transferencia Embrionaria*".

Concluidas las sesiones de la Corte IDH, no hubo pronunciamiento respecto al estado de cumplimiento, concretamente sobre si el decreto presentado constituía o no un instrumento de cumplimiento idóneo.

El 9 de octubre de 2015 la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Costa Rica dio curso a la acción de inconstitucionalidad interpuesta por varios diputados en contra del referido decreto. Parte de los argumentos presentados incluye la violación al principio de reserva de ley para esta materia, que ha sido sostenido por la Sala Constitucional desde el año 2000 y reiterado en sentencia del año 2014. La Defensoría presentó una coadyuvancia pasiva contra la acción de inconstitucionalidad.

El 3 de febrero de 2016, mediante el voto número 2016-1692, la Sala Constitucional declaró con lugar la acción de inconstitucionalidad considerando que se requería de una ley formal y anuló el Decreto Ejecutivo.

El 22 de febrero de 2016, en el III Informe de Seguimiento² la Defensoría expuso ante la Corte IDH que a pesar del transcurso de tres años desde la sentencia sobre el Caso FIV, no se había dado un cambio en la jurisprudencia constitucional que originó la prohibición de la técnica, y se mantenía el criterio de protección al embrión, como sujeto de derechos, sin tomar en cuenta los aspectos desarrollados por la Corte IDH en relación con la interferencia abusiva del Estado en la vida privada y familiar, la violación a la integridad personal, el derecho a fundar una familia y la prohibición de la discriminación. La Defensoría

² Oficio número DH-MU-0094-2016. III Informe de Seguimiento a la Sentencia (Excepciones preliminares, Fondo Reparaciones y Costas) de la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitida en fecha 28 de noviembre de 2012 correspondiente al Caso "Artavia Murillo y otros (Fecundación "in vitro") vs. Costa Rica". Caso N° Serie C-257.

también expuso que la actuación de la Sala Constitucional, el obstruccionismo en la Asamblea legislativa y la inacción de la CCSS, atentaban contra la garantía de no repetición en razón de que se había condicionado la implementación de la técnica a la existencia de una ley, postergando de manera indefinida el ejercicio de los derechos de las mujeres y de las parejas que requirieran acceder a la técnica en forma inmediata ya que el transcurso del tiempo incide directamente sobre las posibilidades de éxito de la FIV.

Por medio de la resolución del 26 de febrero de 2016, la Corte IDH señaló que no se requería específicamente de una ley de la República para regular la técnica y declaró la vigencia del Decreto Ejecutivo. Al respecto, se indicó:

"35. Al ordenar la reparación relativa a que se regulen "los aspectos que considere necesarios para la implementación de la FIV", la Corte no indicó específicamente qué tipo de norma debía ser emitida para tales efectos. En ese sentido, este Tribunal valora positivamente que, ante la falta de actuación del Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo haya buscado dar cumplimiento a lo ordenado en la Sentencia a través la emisión de la referida norma, tomando en cuenta que los Estados no pueden por razones de orden interno dejar de asumir la responsabilidad internacional establecida por este tribunal internacional (...)

(...) resulta necesario disponer que el Decreto Ejecutivo N° 32910-MP-S se mantenga vigente en aras de evitar que sea ilusorio el ejercicio del derecho a decidir si tener hijos biológicos a través de la técnica de la FIV. (...)"

En relación con la prohibición de la técnica FIV vigente de hecho y sobre las actuaciones de la Sala Constitucional, la Corte IDH determinó que correspondía a ese tribunal garantizar los derechos declarados por la Sentencia y en su lugar, constituyó un obstáculo para el cumplimiento de la misma.

En relación con las responsabilidades de la CCSS en la prestación de los servicios de salud incluyendo la técnica de FIV, la Corte IDH expuso:

"(...) Aun cuando la puesta a disposición de la FIV puede realizarse de manera gradual, la Corte hace notar que, habiendo transcurrido más de tres años desde la notificación de la Sentencia, las medidas tomadas dentro de la seguridad social de Costa Rica se refieren únicamente al diagnóstico de las necesidades institucionales de la CCSS para llegar a brindar la FIV y a la redefinición de programas (...) sin que la técnica esté actualmente disponible para ninguna persona dentro de sus servicios, ni se hayan materializado pasos concretos que evidencien que próximamente se brindará la FIV dentro de sus programas de salud, tales como lo sería la adquisición de equipos e instalación de laboratorios especializados, entre otros (...)"

"(...) La Corte valora positivamente las acciones realizadas por el Estado. No obstante, por las razones indicadas considera que la medida está pendiente de cumplimiento e insta al Estado a adoptar las medidas pertinentes para que, en el menor tiempo posible, ponga a disposición la FIV en los programas y tratamientos de infertilidad de la seguridad social de Costa Rica, y la garantice gradualmente a quienes la requieran. (...)"

Han transcurrido dieciséis años desde que se instauró la prohibición de la FIV en el país y tres años desde que la Corte IDH ordenó el levantamiento de dicha prohibición. La demora ha tenido un efecto directo sobre la posibilidad del goce y disfrute de los derechos reconocidos en sentencia, y ha anulado las posibilidades de garantizar la no repetición, ya que, mientras no se implemente en el país la técnica, las mujeres pierden la posibilidad de acceder a una técnica que podría atender su condición de infertilidad.

A la fecha, se está a la espera de los reglamentos de habilitación de laboratorios a fin de que puedan autorizarse los servicios privados, y también se está a la espera de que la CCSS finalice los procedimientos necesarios para incluir la técnica FIV dentro de los servicios de reproducción asistida.

Esta Defensoría continuará ejerciendo sus competencias y responsabilidades como la institución encargada de la defensa y promoción de los derechos de las y los habitantes y en esta materia, procurará todas las acciones requeridas para que el Estado costarricense cumpla con las disposiciones de la sentencia sobre el Caso FIV y se mantenga como uno de los países que respeta tanto el Sistema Internacional de Derechos Humanos, como el Acuerdo Sede que mantiene a la Corte Interamericana de Derechos Humanos instalada en nuestra capital.

Violencia Obstétrica: en ruta a las acciones de seguimiento

La Defensoría de los Habitantes ha venido brindando seguimiento a las recomendaciones emitidas a las autoridades de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) en el Oficio N° 05142-20145 DHR del 02 de junio de 2015, por los traslados para el parto de mujeres embarazadas a término que se realizaban desde el Hospital Dr. Tony Facio Castro de Limón al Hospital de las Mujeres "Dr. Adolfo Carit Eva", así como a denuncias por maltrato, burlas, insultos. Esta investigación también incluyó un nacimiento ocurrido en el servicio Sanitario del Salón de Alto Riesgo en el Hospital de las Mujeres.

En el Oficio en mención, la Defensoría de los Habitantes consideró que Costa Rica, al suscribir instrumentos internacionales de protección de los derechos de las mujeres, entre éstos la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer –CEDAW- y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia en contra de la Mujer, se comprometió a adoptar las medidas necesarias para erradicar la discriminación y la violencia en contra de las mujeres y por ende, emitió recomendaciones específicas a las autoridades de la CCSS, al Hospital Tony Facio Castro de Limón y del Hospital de Mujeres, con el objetivo de realizar las acciones necesarias para dar cumplimiento a los compromisos asumidos por el Estado costarricense.

Entre las recomendaciones emitidas se recordó la necesidad de utilizar la Guía de Atención Integral a las Mujeres, Niños y Niñas en el Período Prenatal, Parto y Post-Parto, instrumento *"de carácter obligatorio ya que se constituye la base estandarizada de lo que debe realizarse en los servicios institucionales en toda la red de servicios"*³, protocolo que no era de uso frecuente en las salas de maternidad.

En el seguimiento de las recomendaciones emitidas se conoció que las autoridades de la CCSS dotaron al Hospital Tony Facio de Limón de tres especialistas en ginecología y dos en perinatología, lo que contribuyó a la disminución casi a su totalidad, de los traslados de mujeres limonenses hacia San José para el parto. Asimismo, se han realizado talleres de capacitación dirigidos a personal de hospitales nacionales, especializados, regionales y periféricos, en la utilización la Guía de Atención Integral.

Por su parte, el Hospital de las Mujeres informó a la Defensoría que se firmó un convenio con la CCSS en la que se elaboró un Plan de acción 2015-2017 para ese nosocomio en el que se incluye un programa permanente de capacitación y la sensibilización a funcionarios y funcionarias en atención integral. Además se emitieron instrucciones a las Jefaturas de Urgencias y Obstetricia sobre la obligación de utilizar la Guía de Atención Integral a las Mujeres, Niños y Niñas en el Período Prenatal, Parto y Post-Parto; se giraron instrucciones para que la paciente que ingresa a Emergencias se le permita ingresar junto con su acompañante y se han girado instrucciones para que los equipos de monitoreo del feto durante las diferentes fases de la labor de parto se encuentren disponibles en todos los turnos. También se han conformado equipos interdisciplinarios con el fin de poder generar estrategias para mejorar la atención

³ Caja Costarricense de Seguro Social. Guía de Atención Integral a las Mujeres, Niños y Niñas en el Período Prenatal, Parto y Post-Parto. Costa Rica. 2009.

y erradicar eventuales acciones de violencia por parte del personal de atención a las usuarias en los salones de internamiento, salas de labor y parto.

En razón del interés de la Defensoría de los Habitantes de que la CCSS tome las acciones necesarias para erradicar cualquier manifestación de violencia en las Salas de Maternidad de nuestro país, en el último año se han realizado inspecciones en los cinco hospitales de la zona sur⁴ así como al Hospital de San Carlos y Los Chiles⁵ encontrándose condiciones similares a las ya apreciadas en otras salas de maternidad, tales como violación al derecho al acompañamiento y a la intimidad por problemas de infraestructura, falta de especialistas en ginecología, anestesiología y obstetricia; poca disposición de equipos como monitores fetales; fallas en los equipos de aire acondicionado, camas de expulsión en malas condiciones, necesidad de más equipos *doppler*⁶ entre otras, así como traslados de mujeres desde zonas alejadas y peligrosas por falta de especialistas en ginecología.

Se encontró además, que las mujeres no son retornadas a sus lugares de procedencia y la capacitación del personal sobre la Guía de Atención Integral a las Mujeres, Niños y Niñas en el Período Prenatal, Parto y Post-Parto es poca o nula.

La constatación de las mismas falencias encontradas en el Hospital Dr. Tony Facio de Limón y en el Hospital de las Mujeres "Dr. Adolfo Carit Eva" en los hospitales visitados en el último año, confirma que la Guía de Atención es más una aspiración que una realidad, razón por la cual la Defensoría ha hecho de conocimiento de las autoridades de la Caja Costarricense de Seguro Social así como de los Directores Médicos de los Hospitales, las deficiencias encontradas en las inspecciones realizadas durante el último año.

Finalmente, La Defensoría de los Habitantes en asocio con la Red de Mujeres de la Federación Iberoamericana del Ombudsman, la Agencia de Cooperación Alemana (GIZ), el Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA), y el Centro para la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), organizó el Congreso denominado "Estado de los Derechos Sexuales y Reproductivos y Violencia Obstétrica", celebrado en San José Costa Rica, durante los días 1 y 2 de junio de 2016, con el objetivo de propiciar un debate para identificar estrategias a ser impulsadas por las Oficinas Nacionales de Derechos Humanos de Iberoamérica para visibilizar la problemática de la violencia obstétrica como una forma de violación a los derechos humanos de las mujeres.

Agenda Política de Mujeres con Discapacidad: "Rompiendo Barreras" por las acciones y el cumplimiento de los objetivos propuestos

De conformidad con el Censo Nacional del 2011, en Costa Rica hay 452.848 personas con algún tipo de discapacidad quienes representan el 10,5% del total de la población; de ellas, 297.050 personas tienen entre 15 y 65 años y el 54% de estas personas (162.022) carece de empleo, aun cuando tiene aptitudes.

Estos datos revelan que más del 50% de la población con discapacidad se encuentra desempleada, lo que le dificulta cubrir sus necesidades básicas. Dentro de este grupo, las mujeres enfrentan mayores porcentajes de desempleo que los hombres debido a concepciones culturales en nuestra sociedad, lo que hace que se les recluya en sus casas de habitación y se les ponga a cargo de las actividades domésticas, dejándolas sin posibilidades de participar en el ámbito laboral y público para el logro de su autonomía e independencia.

4 Inspección en el Hospital Dr. Fernando Escalante Pradilla de Pérez Zeledón, Hospital de Ciudad Neily, Hospital Tomás Casas de Ciudad Cortés, el Hospital Manuel Mora Valverde de Golfito y Hospital de San Vito, setiembre, 2015.

5 Inspección a los Hospitales de San Carlos y Los Chiles, 7 y 8 de abril de 2016.

6 ECURED. Se utiliza para detectar el ritmo cardiaco del feto en las mujeres en estado de gestación durante los cuidados prenatales. http://www.ecured.cu/index.php/Monitor_fetal_doppler

Las consecuencias de la discapacidad son especialmente graves para las mujeres y las niñas quienes se enfrentan a una doble discriminación -ser mujeres y sufrir discapacidad- lo que las expone a la violencia por motivos de género, abusos sexuales, abandono, malos tratos y explotación, y una clara vulneración de sus derechos a la educación, el trabajo, la salud, la vivienda, a los derechos sexuales y reproductivos, así como desigualdades en la contratación, la remuneración por igual trabajo, acceso a la capacitación, poca o nula participación en la toma de decisiones políticas y económicas.

El Comité de Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad llamó la atención a Costa Rica en el Informe País de 2011,⁷ indicando que: *"lamenta la ausencia de medidas para lograr la igualdad de facto de las mujeres con discapacidad, así como las medidas para que las mujeres y niñas con discapacidad sean incluidas efectivamente en las políticas generales de igualdad de género (...)"* y solicitó al Estado que *"impulse medidas para protegerlas contra la discriminación por motivo de discapacidad y género; y que agilice las medidas para garantizar su participación política plena y efectiva"*.

El 07 de abril de 2015 se presentó en la Casa Presidencial, la "Agenda Política para Mujeres con Discapacidad: Rompiendo Barreras", instrumento de demanda propositivo que integra una serie ejes temáticos y objetivos estratégicos para lograr el acceso a la justicia, la participación política, el derecho a la salud sexual y reproductiva, al trabajo y empleabilidad, así como mecanismos de protección contra la violencia intrafamiliar, con el objetivo de posibilitar la eliminación de la discriminación por razón de discapacidad, así como el reconocimiento de la igualdad de las mujeres con discapacidad en Costa Rica.

De conformidad con la competencia otorgada a la Defensoría de los Habitantes en su ley de creación -Ley N° 7319 - se remitió a las y los jefes de las instituciones públicas, un ejemplar de la agenda Política para Mujeres con Discapacidad, con el objetivo de que incluyeran las acciones estratégicas establecidas en la Agenda por Institución, en sus programas de trabajo e informaran de los plazos en que éstas serían ejecutadas.

A continuación, se presenta un resumen del informe presentado por algunas instituciones y que fuera presentado por la Defensoría, el pasado 30 de setiembre de 2015, a las mujeres con discapacidad, a organizaciones de la sociedad civil que trabajan por los derechos de las mujeres con discapacidad, a la Segunda Vicepresidencia de la República y a las Instituciones Públicas.

- La Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) analizará en el eje temático de violencia intrafamiliar los Protocolos y Reglamentos de atención médica para garantizar la adecuada atención a las mujeres con discapacidad.
- La CCSS garantizará los medios visuales, audibles, táctiles necesarios para divulgar los derechos sexuales y reproductivos, así como realizará campañas de divulgación sobre la salud de las mujeres con discapacidad, en particular, salud sexual y reproductiva.
- La CCSS adquirirá equipo médico que responda a las necesidades de las mujeres con discapacidad (camillas de exploración para mujeres con discapacidad, por ejemplo).
- En el eje temático de trabajo y empleabilidad el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), priorizará entre sus acciones, las dirigidas hacia las mujeres funcionarias del INA con discapacidad o bien responsables del cuidado de dependientes con discapacidad. Articulará servicios de intermediación de empleo y enlaces PYMES en unidades regionales del INA, para generar alternativas de empleabilidad para mujeres con discapacidad egresadas del INA.
- El Ministerio de Seguridad Pública (MSP), recopilará información a nivel nacional de las mujeres con discapacidad que laboran para esa institución. Asimismo, el Ministerio impartirá por lo

⁷ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. "Documento Recomendaciones finales del Comité CDPD a Costa Rica". Naciones Unidas CRPD/C/CRI/CO/1- 11 de abril de 2014.

menos una capacitación al año sobre prevención de la violencia en contra de las mujeres con discapacidad.

- El Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU), incorporará en el Programa de Acción Organizativo de esa Institución, las acciones inmediatas establecidas en el Plan Estratégico de la Agenda Política de las Mujeres con Discapacidad. Sobre el particular se informó a la Defensoría que se han realizado actividades de capacitación en género y discapacidad, reuniones y talleres de asesoría técnica dirigidas a las funcionarias y funcionarios del Consejo Nacional de Personas con Discapacidad (CONAPDIS), y se han brindado asistencias técnicas a la Comisión Interinstitucional e Intersectorial de Mujeres con Discapacidad.
- Asimismo, el INAMU informó de la realización de cursos dirigidos a lideresas en género, liderazgo y participación local así como asesorías a las mujeres con discapacidad beneficiarias del Proyecto FOMUJERES y la realización de un Encuentro de Mujeres con Discapacidad a nivel empresarial.

La Defensoría continuará brindando seguimiento a las acciones que realiza el Estado costarricense para dar cumplimiento al "Plan Estratégico-Acciones Inmediatas", establecido en la Agenda Política de Mujeres con Discapacidad, para el pleno disfrute de los derechos de las mujeres con discapacidad en igualdad de condiciones al resto de la población de nuestro país.

La garantía final del acceso a la justicia en los procesos de pensión alimentaria

Las órdenes de apremio en los procesos de pensiones alimentarias son, en la actualidad, el único mecanismo de garantía final del acceso a la justicia para la persona que requiere de los alimentos que en su mayoría son las mujeres quienes actúan en representación de sus hijas e hijos o en su nombre.

Lamentablemente, el incumplimiento de las personas obligadas alimentarias coloca a muchas mujeres en una ruta crítica que debe valorarse y transformarse, que inicia desde la solicitud de la orden de apremio ante la vía judicial, hasta que se logra ejecutar mediante la actuación de la Fuerza Pública -en el caso que se alcance su aprehensión- y finaliza con el depósito. Esta *ruta* es frecuentemente objeto de denuncias ante esta Defensoría por parte de las mujeres acreedoras alimentarias.

En la lista de pendientes elaborada por esta Defensoría y contenida en la *Agenda País en Derechos Humanos de las Mujeres*,⁸ se señala la obligación del Estado costarricense de: "*Estandarizar y homogeneizar el trámite de apremio corporal en todos los despachos judiciales conforme a los principios establecidos en la ley para mejorar el acceso a la justicia de las personas beneficiarias*".

La Defensoría ha reiterado que el Estado debe garantizar a las personas acreedoras alimentarias la plataforma administrativa idónea donde el apremio opere eficaz y eficientemente, a fin de no poner a las usuarias en estado de indefensión. Se ha llamado la atención de la necesidad urgente de medidas técnicas que mejoren las condiciones de la plataforma administrativa para su **debida ejecución por parte de las autoridades del Ministerio de Seguridad Pública y las delegaciones policiales sobre las que descansa la ejecutabilidad de la orden.**

Un papel importante en la ejecución de órdenes de apremio es la actuación policial. Es por ello que el Ministerio de Seguridad Pública instauró el Protocolo para la Actuación Policial en Materia de Pensiones Alimentarias, donde se establece el marco de actuación de las y los funcionarios policiales para hacer efectivo el mandato judicial, en donde el numeral 7 refiere que en algunos casos la vigilancia conocida como "control de fijos", constituirá un medio indispensable para localizar a la persona deudora alimentaria para hacer efectiva la orden de apremio.

8 Op Cit. Una agenda país en Derechos Humanos de las Mujeres: Pendientes en el ámbito laboral, salud sexual y reproductiva y acceso a la justicia en violencia. pág. 33.

A partir de investigaciones realizadas⁹, la Defensoría determinó que de parte del Ministerio de Seguridad Pública existe un incumplimiento del protocolo referido y de la obligación de coadyuvar con la Administración de Justicia para la satisfacción del derecho alimentario, debido a que se demostró que no se actuó de manera diligente, oportuna y en apego al artículo 41 constitucional que ordena una justicia pronta y cumplida. Se estableció que el cuerpo policial debe de tratar por todos los medios de encontrar a la persona deudora alimentaria, es decir que su actuación no solo se circunscribe a realizar visitas de rigor a la dirección que fue proporcionada para tal efecto, si no que su deber va más allá al utilizar la vigilancia denominada "control de fijos", tal y como lo establece el numeral 7 del citado Protocolo.

No hay que olvidar que la Recomendación General N° 28¹⁰ emitida por el Comité de la CEDAW establece que el cumplimiento de las políticas en materia de género debe caracterizarse por la inmediatez.

A través del oficio DMGMV-082-2016 la Ministra a.i. María Fullmen Salazar Elizondo giró instrucciones a fin que se cumpliera con la recomendación de esta Defensoría sobre la aplicación del sistema de control de fijos. Adicionalmente se giró la circular #32-2016 DGFP emitida por el señor Juan José Andrade Morales, Director General de la Fuerza Pública en la que se realiza un llamado a todas las Delegaciones Policiales del país para la tramitación oportuna y rápida de órdenes de apremio corporal en procesos de pensión alimentaria.

Finalmente, la Defensoría recuerda que la agilización y ejecución de las órdenes de apremio en los procesos de pensión alimentaria son un mecanismo eficaz de cumplimiento de los compromisos internacionales adquiridos por el Estado para eliminar la perpetración de los ciclos de violencia patrimonial que sufre la mujer.

Necesidad de la especificidad en el tema de mujeres privadas de libertad

La Defensoría de los Habitantes ha sido enfática en afirmar que la privación de libertad tiene un efecto diferenciado entre las mujeres y los hombres; sin embargo, el Estado no ha tomado en consideración las necesidades específicas de género, lo que se pone de manifiesto, entre otras cuestiones, en la falta de programas adecuados en materia de salud integral, las persistentes prácticas de violencia entre las mismas privadas de libertad por no contar el centro con espacios adecuados, requisas invasivas, el impacto que produce la detención de una mujer sobre sus redes familiares, en particular en cuanto a la situación de sus hijos e hijas y la recurrencia a estereotipos en las posibilidades de empleos en las cárceles. Todo ello se traduce en un agravamiento ilegítimo de sus condiciones de detención por la falta de políticas públicas adecuadas por parte del Estado¹¹.

Por lo anterior, desde el año 2005, la Defensoría de los Habitantes ha recomendado al Ministerio de Justicia y Gracia, concebir y poner en práctica instrumentos normativos concebidos desde la especificidad de las mujeres privadas de libertad, donde se consideren las diferencias existentes entre la población penitenciaria femenina respecto a la masculina.

9 Denuncias planteadas por personas acreedoras alimentarias en contra de las delegaciones policiales del país debido a la falta de ejecución de órdenes de apremio Solicitudes de Intervención N°177695-2015,188468-2015, 191834-15.

10 Recomendación General N° 28 del Comité de la CEDAW fechada 16 de diciembre del 2010. "La expresión "sin dilación" deja en claro que la obligación de los Estados Partes de seguir sus políticas, por todos los medios adecuados, tiene carácter inmediato. Esta expresión es incondicional y no admite ninguna demora ni un enfoque gradual voluntario en el cumplimiento de las obligaciones asumidas por los Estados al ratificar la Convención o adherirse a ella. De esto se desprende que las demoras no se pueden justificar por ningún motivo, ya sea político, social, cultural, religioso, económico o de recurso ni otras consideraciones o carencias de un Estado. Cuando un Estado parte carezca de los recursos o necesite conocimientos técnicos o de otro tipo para facilitar el cumplimiento de sus obligaciones en virtud de la Convención, podrá solicitar la cooperación internacional para superar esas dificultades".

11 Artículo 9 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará) establece la protección primordial de mujeres que se encuentran en situaciones agravadas de vulnerabilidad refiriéndose a la población privada de libertad, lo que contribuiría al abordaje adecuado para garantizar el derecho de las mujeres a una vida digna y libre de violencia.

Bajo el referido marco de proposiciones, la Defensoría celebró el 28 de enero del 2014 la publicación del **acuerdo N° 38139-JP** con el que se modificaron los artículos 52, 53, 54 y 55 del Capítulo II, referente al trabajo penitenciario del Decreto Ejecutivo N° 22198-J, en donde se define el "Programa Nacional de Atención a las Mujeres Sujetas a Sanción Penal".

El Programa designa una unidad técnica y administrativa de la Dirección General de Adaptación Social la cual está encargada de brindar atención particularizada a las mujeres sujetas a sanción penal, de acuerdo con criterios técnicos y al principio de no discriminación.

En aras de la defensa de los derechos de las mujeres privadas de libertad,¹² la Defensoría le ha dado seguimiento a la ejecución del Programa. A pesar de varios requerimientos realizados al Ministerio de Justicia y Paz, a la fecha del presente informe la institución sigue sin poner en marcha el programa dejando aún de lado la atención particularizada de las mujeres privadas de libertad.

Lo anterior evidencia que el sistema penitenciario nacional sigue sin brindar modelos de atención diferenciados para mujeres y hombres privados de libertad, invisibilizando de esta forma las diferencias esenciales entre estas población, y reproduciendo la desigualdad y la discriminación de género que prevalece en una sociedad predominantemente patriarcal.

La Defensoría seguirá insistiendo en la necesidad urgente de implementar una política de género penitenciaria mediante un abordaje técnico desde las condiciones, aptitudes, expectativas, necesidades y perspectivas de las mujeres.

Mujeres en situación de indigencia: usuarias del Centro Dormitorio de la Municipalidad de San José

El Centro Dormitorio de la Municipalidad de San José fue creado en el año 2005 por la Municipalidad de San José, con el objetivo de establecer la coordinación de servicios públicos y privados que promuevan la dignificación de las personas que viven en la calle y favorecer oportunidades de recuperación y reinserción social; además de mitigar la pernoctación y deambulación de estas personas durante la noche.

El día 10 de octubre de 2014, la Defensoría de los Habitantes fue notificada de la Resolución de la Sala Constitucional N° 014040-2014, Expediente N° 14-012059-0007-CO del 22 de agosto de 2014, referente a un recurso de amparo interpuesto por dieciséis personas en contra del Director del Centro Dormitorio para Habitantes de la Calle de la Municipalidad de San José, por restringir el ingreso a ese Centro Dormitorio a 13 mujeres por noche por medio de rifa, lo que genera una discriminación en razón de género, debido a que para varones se dispone de 98 cupos.

En la petitoria a la Sala Constitucional, las personas denunciantes solicitaron que se valorara la posibilidad de que se otorgue a las mujeres, al menos un total de 25 espacios.

La Sala Constitucional analizó que en el año 2005 se realizó un estudio por parte de la Municipalidad de San José y el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) en el que se identificó que un 87% de los habitantes de la calle eran hombres y el 13% restante correspondía a mujeres. Consideró que dicho estudio se encuentra obsoleto pues han transcurrido 9 años desde que se analizara la composición de género de la población en estado de indigencia, por lo que ordenó a las autoridades del Centro Dormitorio de Atención Primaria para Habitantes de la calle y a la Municipalidad la realización de un nuevo estudio ac-

¹² Las Naciones Unidas en su informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre La Mujer celebrada en Beijing del 4 al 15 de septiembre de 1995, denominada Plataforma de Beijing +20, reconoce la violencia que sufren las privadas de libertad, sobre el tema refirió que las mujeres reclusas en instituciones o cárceles, son grupos minoritarios que son particularmente vulnerables a la violencia.

tualizado en la que se incluya la variable de género, para lo que solicitó la participación de la Defensoría de la Mujer y del Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU).

En cumplimiento a lo dispuesto por la Sala, la Defensoría realizó entrevistas a mujeres indigentes, reuniones técnicas con funcionarias de la Municipalidad de San José, el Instituto Nacional de las Mujeres y del Centro Dormitorio de la Municipalidad de San José y realizó inspecciones al Centro Dormitorio en horas de la noche con el objetivo de conocer la forma en que se realiza el ingreso por parte de hombres y mujeres al Centro, la rifa de espacios; el ingreso de la población adulta mayor, con discapacidad y mujeres embarazadas.

La Defensoría de los Habitantes consideró que las mujeres habitantes de la calle del Cantón de San José se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad por su condición de indigencia, por lo que en la designación del número de espacios o camas en el Centro Dormitorio de la Municipalidad de San José se debe considerar, además de la conformación de la población habitante de la calle por sexo, las especificidades de las mujeres incorporando la perspectiva de género y el principio de igualdad y no discriminación para solventar las desigualdades producto de la estructura patriarcal que caracteriza a nuestra sociedad, e implementar medidas especiales de carácter temporal o "medidas afirmativas" para compensar esas discordancias.

Por lo anterior, recomendó a la Municipalidad de San José y al Centro Dormitorio ampliar la disponibilidad de espacios para 25 mujeres, por un año, mientras se realiza un estudio actualizado de la conformación de la población en situación de indigencia del Cantón de San José por sexo, incluyendo las variables de género, tal y como lo ordenó la Sala Constitucional. Asimismo, recomendó incorporar la perspectiva de género en las decisiones que se tomen a lo interno del Centro Dormitorio; la inclusión de mecanismos que estimulen la afluencia de las mujeres al lugar, así como disponer lo necesario para que una mujer oficial de la policía municipal permanezca en el Centro Dormitorio durante toda la noche, con el objetivo de que pueda atender cualquier situación que se presente en los dormitorios asignados a las mujeres.

A la coordinadora de la Comisión Interinstitucional le recomendó valorar en conjunto con las instituciones públicas que la conforman, la inclusión en su Programa Operativo para el 2016, la reserva de los fondos necesarios para la realización del estudio actualizado sobre la situación de indigencia que viven las personas habitantes del Cantón Central de San José, en el que se incluyan las variables de género.

Finalmente al INAMU se le recomendó realizar actividades de sensibilización y capacitación dirigidas a los funcionarios y funcionarias del Centro Dormitorio de la Municipalidad de San José, además de capacitar a las mujeres usuarias de los servicios del Centro Dormitorio en derechos sexuales y reproductivos.

La Defensoría de los Habitantes ha brindado seguimiento a las recomendaciones emitidas, por lo que en el mes de marzo de 2016, solicitó a las instituciones, un informe de lo actuado a la fecha.

En respuesta a esas solicitudes el INAMU informó que incluyó las recomendaciones de la Defensoría en la formulación del Plan Anual Operativo (POI) en agosto de 2015 y a partir de setiembre de ese año, ha venido realizando visitas de campo al Centro Dormitorio en las que se aprovechó para realizar entrevistas con el objetivo de identificar las necesidades e intereses de las mujeres usuarias de los servicios de ese Centro. Asimismo, indicó que a partir de enero de 2016, se han realizado procesos de sensibilización a funcionarias y funcionarios del Departamento de Servicio Social de la Municipalidad de San José y al personal de la Fundación Génesis que administra el Centro Dormitorio, y ha iniciado la organización de dos talleres dirigidos a funcionarios y funcionarias de Comisión Mixta de Atención de la Indigencia del Cantón Central de San José (COMAI).

Por su parte la Municipalidad de San José informó mediante oficio DSSE-150-16 del 30 de marzo de 2016 que han realizado reuniones con el INAMU para la realización de las actividades de sensibilización y ca-

pacitación dirigidas tanto a funcionarias y funcionarios de la Municipalidad como a las mujeres usuarias de los servicios que brinda el Centro Dormitorio, han repartido boletines informativos de los servicios de éste en los alrededores del Parque Central y han participado en el conversatorio convocado por el Consejo Presidencial Social para la formulación de una política pública para personas en situación de calle, en el marco del abordaje de la pobreza definido en el Plan Nacional de Desarrollo.

Por otra parte, mediante oficio N° DSCPM-D-1036-15, la Dirección de Seguridad Ciudadana y Policía Municipal informó que se asignaron 4 mujeres oficiales para cubrir los turnos nocturnos en el Centro.

La Defensoría de los Habitantes continuará brindando seguimiento a las recomendaciones emitidas con el objetivo de que en el Centro Dormitorio de la Municipalidad de San José se respete el derecho a la igualdad y no discriminación de las mujeres habitantes de la Calle usuarias de ese centro dormitorio.

Una violencia perpetrada principalmente en contra de las mujeres y las niñas: El acoso callejero

El acoso callejero produce en la mujer una percepción de inseguridad y efectos emocionales, producto de una sociedad en la que se considera culturalmente aceptable el ejercicio del poder que se establece en un espacio como la calle, los autobuses y otros que han sido considerados históricamente como masculinos, recordando a las mujeres que al usar el espacio público, su cuerpo también es público por lo que puede ser comentado, tocado y violentado.

Esta forma de violencia, se manifiesta de diversas maneras tales como silbidos, piropos, miradas lascivas, gestos obscenos, comentarios sexuales, fotografías, captación de imágenes arrinconamiento y exhibicionismo entre otras manifestaciones, ejercidas en los espacios públicos.

Costa Rica, al ratificar diversos instrumentos internacionales de las mujeres se comprometió a modificar los patrones culturales para eliminar los prejuicios, estereotipos y las prácticas consuetudinarias basadas en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos; así como el derecho de toda mujer a ser libre de toda forma de violencia¹³.

El acoso callejero ha sido analizado y estudiado en países latinoamericanos como Chile, Argentina y Perú entre otros, por medio de campañas, noticias sobre el tema, demanda de leyes y políticas públicas que pretenden ponerle fin a esta problemática. El Observatorio contra el Acoso Callejero de Chile realizó la primera encuesta nacional sobre este tema, determinando que *"el promedio de edad en que las encuestadas comenzaron a sufrir acoso en las calles es de 14 años, partiendo desde los 9 o 10 años y aproximadamente hasta los 20, con picos en los 12 y los 15 años"*; lo que muestra que las mujeres son víctimas de acoso callejero desde que son menores de edad, están en etapa escolar y son particularmente vulnerables¹⁴.

En nuestro país, según datos de la Sección de Estadísticas del Poder Judicial, en el 2011 había 2 millones de mujeres en el país, y en ese año hubo 7.321 denuncias de acoso callejero, número que podría estar por debajo de la realidad, ya que la gran mayoría de estas conductas no son denunciadas.

El carácter vinculante de las Convenciones suscritas por el país, obliga al Estado a adoptar todas las medidas para prevenir y sancionar la violencia contra las mujeres. Es por ello que la Defensoría en asocio con otras instituciones y la sociedad civil nos hemos constituido en un frente común para abordar la defensa de los derechos de las mujeres víctimas de las concepciones culturales presentes en nuestra

13 Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), y Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belem Do Pará).

14 <http://www.observatoriogeneroyequidad.cl/index.php/bloc-mainmenu-9/26-novedades/7687-2014-09-10-23-28-35>

sociedad, se realizó el relanzamiento de la campaña denominada: “*El Acoso Callejero No es Cosa de Hombres*”, a través de las redes sociales.

En seguimiento a las acciones institucionales que contribuyan a la erradicación del acoso callejero, la Defensoría solicitó al INAMU un informe¹⁵ acerca de las acciones realizadas por esa Institución en relación con el acoso callejero. En respuesta a esta solicitud se informó que se ha venido trabajando en la sensibilización y capacitación a los cuerpos policiales para que puedan reconocer sus manifestaciones y conozcan los mecanismos administrativos y judiciales que se puedan aplicar en los diferentes casos; además, se han realizado campañas, informaciones de prensa y radiofónicas así como en la convocatoria a una caminata para conmemorar el Día Internacional de la Mujer, con el lema “Las calles también son nuestras”. Asimismo, se informó sobre una próxima campaña de comunicación y una estrategia de trabajo con los colectivos organizados contra el acoso callejero,¹⁶ acciones a las que la Defensoría continuará brindando seguimiento, en el marco de sus competencias.

El Hostigamiento Sexual: veintiún años de vigencia de la Ley

El hostigamiento sexual constituye una violación a los derechos humanos que limita el ejercicio pleno de los derechos de la víctima al trabajo y a la educación, al atentar contra su dignidad, su intimidad, su integridad física y emocional. En específico, es la conducta sexual de la persona hostigadora que a su vez es indeseada por la víctima dentro del ámbito del empleo o la docencia, tanto en lo público como en lo privado.

El deber de debida diligencia obliga a los Estados a hacer valer el derecho a la igualdad y no discriminación de todas las mujeres, permitiendo expresamente la adopción de medidas afirmativas en favor de la mujer, a fin de restituir el derecho violentado: la igualdad¹⁷.

Con ocasión de la entrada en vigencia de la Ley N° 7476 contra el Hostigamiento o Acoso Sexual en el Empleo y la Docencia en 1995, se desarrolló a nivel local la normativa internacional con el fin de garantizarle a la mujer el disfrute de sus derechos reconocidos a nivel supranacional.

De conformidad con la Ley contra el Hostigamiento Sexual, la Defensoría brinda seguimiento a las denuncias por hostigamiento sexual presentadas en el sector público. Como resultado, esta Sede cuenta a la fecha con un amplio elenco de informes en la casuística, audiencias con ocasión de acciones judiciales en la vía tanto ordinaria como constitucional, informes anuales presentados ante la Asamblea Legislativa, elaboración de un reglamento modelo contra el acoso sexual a disposición de las instituciones, concertación de un espacio de discusión interinstitucional denominado Comisión contra el Hostigamiento Sexual, todas acciones que dan cuenta de su capacidad y experiencia técnica acumulada ante la problemática del hostigamiento sexual.

Por su parte, las instituciones públicas están obligadas a reportar a la Defensoría de los Habitantes todas las denuncias de hostigamiento sexual que les sean presentadas. Con base en el registro de esta información única y de calidad, se han obtenido las siguientes estadísticas correspondientes a los años 2008 al 2014; sin embargo, no se aportan los datos del 2015 porque gran parte de los procedimientos administrativos que se llevan en las instituciones aún se encuentran en trámite.

15 Defensoría de los Habitantes de la República. Oficio N° DHR-0130-2016 del 8 de marzo de 2016.

16 Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU). Oficio VIO-049-2016 del 15 de marzo de 2016.

17 Recomendación General N° 28 del Comité de la CEDAW.

En una primera entrega de datos realizada en el 2013, se observó que durante el cuatrienio 2008 - 2011, el 90,53% de las personas denunciantes por hostigamiento sexual en el sector público costarricense fueron mujeres, las cuales rebasaban significativamente el número de hombres denunciantes, quienes representaron el 9,47%, lo que visibiliza una clara discriminación por género.

Los datos correspondientes a los años 2012, 2013 y 2014 muestran una tendencia sostenida que confirman la discriminación apuntada, ya que en el año 2012 el 88,8% de las personas denunciantes fueron mujeres, en el 2013 fue el 96,1% y en el 2014 las mujeres representaron el 94.1% de las denuncias.

Como se puede observar, el perfil de la persona denunciante es claramente femenino con un errático comportamiento en lo que a grupo etario se refiere. Mientras en el 2012, la mayor cantidad de denunciantes fueron mujeres menores de edad, durante el 2013 y 2014 se presentó un aumento considerable de las mujeres denunciantes adultas.

Durante el 2012, el 97,9% de las denuncias fueron contra hombres, en el 2013 fue el 94,1% y en el 2014 fue el 95,6%. Asimismo, los hombres mayores de edad constituyen en el 98.9% de las personas denunciadas en el año 2012 y el 100% tanto en el 2013 como en el 2014, lo que evidencia un claro ejercicio de poder desigual de los hombres adultos denunciados frente a las mujeres denunciantes menores de edad.

En lo que respecta a las instituciones públicas y lugar de incidencia, los datos evidencian al Ministerio de Educación Pública (MEP) como la institución con más denuncias reportadas a la Defensoría entre el año 2012 y el 2014, a excepción del año 2013 donde el MEP fue superado por la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS). Asimismo, la provincia de San José se sostiene como la provincia con mayor incidencia de denuncias reportadas por hostigamiento sexual durante estos tres años.

Asimismo, durante el trienio se observa un incumplimiento generalizado del plazo máximo de tramitación del proceso dispuesto en la Ley contra el Hostigamiento Sexual. En su numeral 5, se regula que en ningún caso el proceso podrá exceder el plazo ordenatorio de tres meses contados a partir de la interposición de la denuncia.

Por último, esta Defensoría hace énfasis en los resultados finales de los procesos y hace ver que en entre el 2012 y el 2014 el número de casos finalizados con una sanción aumentó considerablemente. Sin embargo, no han podido superar el umbral del 50%. Mientras que los procesos con absolutoria inicialmente disminuyeron entre el año 2012 y el 2013 para luego mantenerse entre el 2013 y 2014. Por último, los procesos archivados por la administración presentan un número constante durante el trienio.

La obligación de reglamentar la norma también es objeto de seguimiento por parte de la Defensoría de los Habitantes. La reforma del año 2010 adicionó una serie de obligaciones a la administración, entre ellas el establecimiento de un procedimiento interno, adecuado y efectivo para el trámite de las denuncias por hostigamiento sexual, así como la elaboración de una política institucional de prevención y sanción.

Mediante su transitorio único, la Ley estableció un plazo de tres meses para su debido cumplimiento y define el 2 de septiembre del 2010 como la fecha de vencimiento.

Vigilante de los deberes impuestos por la Ley contra el Hostigamiento sexual, la Defensoría ha venido sistematizando la información reportada por las instituciones públicas. Asimismo, ha consultado a las entidades de las que no tiene noticia o cuya información se encontraba desactualizada.

Partiendo del listado de instituciones que conforma el sector público costarricense¹⁸, a la fecha el 57.3% de las entidades han reportado contar con una norma interna que regula el abordaje del hostigamiento sexual a seis años de creada la obligación.

Actualmente, los registros de la Defensoría revelan que de las 335 instituciones que conforman el sector público, 192 (57,3%) cuentan con normativa, de las cuales 91 (50%) reportan reglamentos específicos para el hostigamiento sexual, 96 (47,3%) incluyen en su legislación interna de trabajo, autónomo o estatuto un articulado dedicado al trato del acoso sexual, mientras que las 5 (2,6%) entidades restantes parten de una convención colectiva que regula la problemática.

Si se visualiza por sectores, el cumplimiento de la normativización constituye el 100% a nivel de ministerios y banca estatal, así como de casi el 100% a nivel de gobiernos locales (municipalidades) y colegios profesionales, siendo estos últimos también sujetos de obligación de conformidad con el numeral 11 de la Ley contra el Hostigamiento Sexual.

No obstante, subsiste un grupo de 30 instituciones que a la fecha dicen no poseer normativa interna en la materia y de cuyos reportes denotan una falta de información sobre la Ley y sus obligaciones en el combate contra el hostigamiento sexual y poca voluntad política o interés en acatar la norma. Por último, de las 335 instancias públicas en inventario existe un grupo de 113 que del todo no han presentado información ante la Defensoría.

Finalmente, las instituciones del sector público tienen una deuda en relación con su obligación de contar con una política contra el hostigamiento sexual, ya que son pocas las que reportan tenerla.

En suma, a 21 años de la entrada en vigencia de la Ley, los datos dan cuenta que el hostigamiento sexual persiste como una forma de discriminación y violencia por género, donde las víctimas presentan claramente un rostro femenino mientras que la parte hostigadora sigue siendo masculina.

Asimismo, los procedimientos se perfilan largos, el número de funcionarios sancionados se sostiene por debajo de la mitad de los procesos tramitados, cerca de la tercera parte de las instituciones del sector público no han reportado norma interna que regule el hostigamiento sexual y se visibiliza un deficitario cumplimiento en el dictado de políticas internas en la materia. Todo ello deja de manifiesto que el hostigamiento sexual sigue sin ser parte de las agendas prioritarias de la institucionalidad en general.

Si bien es cierto con la aprobación de la Ley se lograron grandes avances al reconocer al hostigamiento sexual como una acción prohibida en nuestros centros de trabajo y estudio, y se generó una mayor intolerancia que ha trastocado la cultura organizacional. Sin embargo, los desafíos son aún mayores, ya que en el tanto los objetivos de la Ley y la Convencionalidad no se cumplan, el equilibrio quebrantado en cada relación asimétrica que viven las víctimas dentro del hostigamiento sexual continuará violentando los derechos de las mujeres al trabajo, al estudio, a una vida libre de violencia, a la igualdad y, en última instancia, a la dignidad.

18 Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Listado publicado en el mes de julio del 2015.



D. Dirección de Protección Especial

Población Afrodescendiente

La reforma al artículo 1° de la Constitución Política.

La Defensoría impulsó el proceso de discusión y análisis del proyecto de reforma del artículo 1° de la Constitución Política para declarar a **Costa Rica como país multiétnico y pluricultural**. Esta reforma es un paso importante para la superación de toda forma de discriminación, pues reconoce la diversidad étnica y cultural que caracteriza al país, entre los desafíos para el Estado se requiere la definición de acciones concretas que posibiliten el respeto real, la inclusión y la igualdad de oportunidades entre todas las personas, así como el reconocimiento del aporte cultural de las y los afrodescendientes al país.

Avances en el respeto a la identidad cultural en el Sistema Penitenciario

En cumplimiento a una recomendación de esta Defensoría ante la denuncia de una persona afrodescendiente privada de libertad¹, la Dirección General de Adaptación Social, mediante la ampliación de la Circular DG-2013 incluyó en el apartado de "artículos de ingreso permitido", las pelucas o extensiones de cabello señalando la siguiente observación: *"Al aplicar esta disposición a personas afrodescendientes o pertenecientes a grupos étnicos culturalmente diferenciados deberá reconocerse y respetarse sus valores y prácticas sociales y culturales. Igualmente se exceptúa de esta prohibición a las personas con problemas de calvicie sometidas a tratamientos médicos que hayan provocado la caída del cabello, siempre que demuestren la procedencia de esta excepción"*.

Subcomisión Afrodescendiente de la Asamblea Legislativa

A partir de la conformación de un equipo de trabajo en el marco de la subcomisión encargada del expediente N° 19299 "Investigación de los Derechos Humanos de la Población Afrodescendiente", se solicitó la participación de la Defensoría en la Subcomisión Afrodescendiente de la Comisión de Derechos Humanos. La participación de la Defensoría en este espacio ha permitido dar seguimiento a diferentes iniciativas que se han promovido desde el seno de la Asamblea Legislativa y por parte de las organizaciones de la sociedad civil que participen en éste, en la lucha por el reconocimiento de los derechos humanos de la población afrodescendiente, sin discriminación alguna.

1 DHR, Expediente N° 171329-2014.

Población Migrante y Refugiada

Crisis humanitaria de personas de nacionalidad cubana y de origen extracontinental.

En atención a las diferentes situaciones que han enfrentado en el país miles de personas de nacionalidad cubana y de origen extracontinental, quienes ingresaron al territorio nacional, la Defensoría realizó las siguientes gestiones:

- Los días 16, 17 y 18 de noviembre del 2015, personal de la Defensoría visitó el puesto fronterizo de Peñas Blancas, para verificar las condiciones en las que se encontraban más de 1500 personas cubanas que permanecían en las afueras de las oficinas de la Dirección General de Migración y de aquellas que habían sido trasladadas a algunos de los albergues habilitados para su permanencia, así como evacuar las dudas que éstas tuvieran en relación con la visa de tránsito autorizada, la naturaleza y limitaciones de ésta, entre otros aspectos.

Considerando las características particulares de la migración de estas personas, por ejemplo, el hecho de que la gran mayoría portaba su pasaporte vigente, el Estado tomó la decisión de autorizarles una "visa de tránsito extraordinaria" con el propósito de que pudieran registrar su ingreso al país y continuar así su viaje hacia los Estados Unidos-. Sin embargo, ese tránsito no fue posible pues Nicaragua no les permitió ingresar a su territorio. Esta situación obligó a que Costa Rica autorizara la visa de tránsito a 7822 personas cubanas (hasta el 18 de diciembre, fecha en que cesó esta medida) y que habilitaran más de 60 albergues en diferentes partes del país, para lograr la atención de éstas mientras el Estado hacía diferentes gestiones con los países de la región para habilitar un "corredor humanitario" que garantizara su traslado en condiciones seguras y ordenadas. En total, las autoridades costarricenses lograron el traslado de 4346 en vuelos hacia El Salvador, en un primer momento, y directo a México para los últimos vuelos que se programaron. El restante 3476 salió de Costa Rica por sus propios medios sin que exista claridad de las vías que utilizaron para estos efectos.

- El 19 de enero del 2016, personal de la Defensoría visitó el Centro de Aprehensión para extranjeros en condición irregular, con el fin de verificar las condiciones en las que se encontraban 51 personas de nacionalidad cubana que habían sido trasladadas ahí para iniciar en su contra procesos de deportación.

Se constató que, para esa fecha, se encontraban detenidas 105 personas (entre éstas algunas extra continentales) y que las condiciones de infraestructura provocaban su permanencia en hacinamiento. La Defensoría instó a las autoridades migratorias a tomar las medidas que resultaran necesarias para agilizar los procedimientos migratorios de todas las personas que se encontraban detenidas, así como para atender las deficiencias en la infraestructura y garantizar su permanencia en condiciones dignas.

- El 30 de marzo del 2016, personal de la Defensoría realizó una visita en un albergue habilitado por la Cruz Roja Costarricense en el Salón Parroquial de El Roble en Puntarenas, para la permanencia de 64 personas de nacionalidad cubana que correspondían, en su mayoría, a las mismas que habían estado detenidas en el Centro de Aprehensión.

Como resultado de la gestión realizada por la Defensoría, el 6 de abril siguiente, personal de la Dirección de Migración y de la Policía Profesional de Migración, visitó el albergue de Puntarenas para informar a las personas cubanas la imposibilidad de llevar a cabo su deportación a su país de origen o a un tercer país que los recibiera y la posibilidad de que se acogieran a alguna de las siguientes opciones:

1. "Pueden egresar de forma legal del país, para lo cual debe de presentar la documentación correspondiente de que el país a donde se dirige acepta su ingreso, por ejemplo, aprobación de visa del país receptor y reserva de vuelo.
2. De conformidad con las sentencias de la Sala Constitucional, manifestar de forma libre, voluntaria

y expresa su anuencia a ser deportada a su país natal Cuba.

3. Presentar una solicitud de categoría especial por razones de humanidad, lo que le permitirá contar con un estatus migratorio legal por el plazo de un año, prorrogable y la posibilidad de laborar”.

Del total de 65 personas que se encontraban en el albergue, únicamente 15 de ellas presentaron solicitudes de regularización por razones de humanidad, ante lo cual la Defensoría se encuentra dando seguimiento al trámite que les brindan las autoridades migratorias.

- El 20 de abril del 2016, personal de la Defensoría se trasladó a la frontera con Paso Canoas para verificar las condiciones en las que se encontraban las personas de origen extracontinental que habían ingresado al país después de varios meses de encontrarse del lado panameño.

Aunque este grupo de personas también pretende utilizar Costa Rica como país de tránsito para continuar su viaje hasta los Estados Unidos, la Institución ha señalado que su atención requiere de un abordaje diferente al de las personas cubanas, en virtud de circunstancias específicas como las siguientes: falta de documentación que permita identificarlas, lo cual supone plazos de detención indefinidos e incluso la imposibilidad de deportarlas; falta de registro de los países por los cuales han transitado, con excepción de algunas personas que iniciaron trámites en Brasil; aspectos culturales que inciden en cuestiones como religión, alimentación, otras; diferentes dialectos o idiomas, existencia de “grupos familiares” numerosos, situaciones de vulnerabilidad que las obligó a abandonar sus países de origen lo cual implica la necesidad de que el Estado les brinde protección internacional como refugiadas, entre otras.

La atención de flujos migratorios con estas características, escapa de las acciones unilaterales de Costa Rica o a los esfuerzos binacionales entre Costa Rica y sus países limítrofes. La Defensoría de los Habitantes considera necesario insistir, como ya lo ha hecho ante diferentes instancias de Gobierno, sobre la necesidad de que el Estado promueva la adopción de medidas regionales que permitan uniformar las políticas migratorias vigentes y brindar una atención integral a estos flujos de personas que, como bien se sabe, utilizan los países centroamericanos como puente hacia el norte, por lo que no tienen ninguna intención en permanecer tiempos prolongados en ninguno de ellos.

La Defensoría también adoptó acciones con sus instituciones homólogas a nivel regional. El 20 de abril, el Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos (CCPDH) emitió una declaración conjunta. En ésta se hizo un llamado a los Gobiernos de la región sobre la necesidad de lograr una solución regional del problema. Asimismo, se recordó a los Estados sus obligaciones de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de estas personas migrantes en general y, en especial, de aquellas que se encuentra en una situación de mayor vulnerabilidad. En igual sentido, el Defensor del Pueblo de Panamá y la Defensoría, firmaron el 21 de abril una declaración binacional.

Propiamente en lo que respecta a Costa Rica, la Institución considera que, de previo a cualquier decisión que se tome en relación con las medidas que se van a aplicar, las autoridades migratorias deben realizar un levantamiento adecuado de la información relacionada con las características y la situación de las personas extranjeras, con el fin de atender sus situaciones o necesidades particulares en garantía de sus derechos humanos, por ejemplo, solicitantes de refugio, personas menores de edad, personas adultas mayores, personas con discapacidad, mujeres embarazadas, grupos familiares, víctimas del delito de trata de personas y del tráfico ilícito de migrantes, personas con necesidades de atención en salud, entre otras.

Debe quedar claro que la respuesta o solución migratoria que se brinde a estas personas, no debe buscar la sanción del ingreso irregular al territorio nacional aún y cuando otros países no hayan realizado los procedimientos migratorios establecidos en la legislación vigente. Se trata entonces de que cualquier decisión garantice la protección de sus derechos fundamentales, independientemente de la forma de ingreso al territorio nacional, principalmente, considerando las condiciones de vulnerabilidad que caracterizan a estos flujos migratorios.

Tal y como ha sido señalado por la Defensoría con ocasión de las observaciones a la propuesta de reforma a la Ley General de Migración y Extranjería, los casos de personas que requieren de una regularización migratoria por razones de humanidad dadas las condiciones de vulnerabilidad en que se encuentran, si éste fuera el caso de los grupos de personas a los que se ha hecho referencia, requiere que la Dirección de Migración defina un procedimiento especial y una instancia dedicada a la resolución de estos asuntos, de forma tal que se garantice su resolución en el menor tiempo posible. En todo caso, aún y cuando la atención de estos flujos no implique su regularización migratoria en el país, la situación que se experimentó con el ingreso de personas de nacionalidad cubana y extracontinentales, ha puesto en evidencia la necesidad de que el Estado costarricense defina un mecanismo y una instancia de coordinación que garantice la atención integral de las necesidades de estas personas, más allá de un enfoque de control migratorio y de las reuniones ocasionales y coyunturales de las instituciones involucradas ante determinada crisis.

Derecho al reconocimiento de la identidad de género de las personas extranjeras, en los procesos de regularización migratoria.²

En el Informe Anual 2014-2015 se informó que la Defensoría había logrado constatar que en ninguna de las etapas del proceso de regularización migratoria, la Dirección de Migración reconoce el derecho a la identidad de género de las personas migrantes transexuales, debido a que solo se consigna el nombre registral de sus países de origen, y no se evidencia de ninguna forma el nombre que han escogido respecto de su identidad de género.

La Defensoría mantiene en etapa de seguimiento la investigación debido a que las autoridades migratorias han informado que no pueden reconocer el derecho a la identidad de género de estas personas, mediante la incorporación de la frase "conocida/o como" en ninguna etapa del proceso de regularización migratoria, si la persona no modifica su información registral en su país de origen. La institución considera incorrecta la posición asumida por la Dirección General de Migración y Extranjería por no reconocer el derecho al propio nombre, derivado del derecho a la identidad y a la privacidad, y consignarlo en un documento cuya única finalidad es mostrar que la persona portadora está en situación regular en el país. Esta falta de reconocimiento expone a las personas migrantes transexuales a situaciones de burla, discriminación o explotación al portar un documento migratorio en el cual el nombre difiere de su identidad de género.

Foro Permanente sobre Población Migrante y Refugiada

En atención a las dinámicas migratorias actuales, la importancia de aunar esfuerzos para la atención de las personas extranjeras y refugiadas, así como con el propósito de potenciar y optimizar el trabajo del Foro, las organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales e instituciones públicas que lo integran, convinieron en la realización de un taller con el fin de reflexionar sobre el trabajo realizado hasta la fecha y los retos que plantea el fenómeno migratorio actual. Este taller se llevó a cabo el día miércoles 27 de abril y entre las principales conclusiones que resultaron del mismo destacan las siguientes: importancia de fortalecer la labor de la Secretaría Técnica que ha sido encomendada a la Defensoría; importancia de analizar la realidad migratoria que caracteriza al país en la actualidad; dar seguimiento a la implementación de la Política Migratoria Integral y la definición de su Plan de Acción que se encuentra en proceso de elaboración y de la propuesta a reforma a la legislación migratoria vigente que está siendo liderada por las autoridades migratorias, entre otras.

Resulta importante señalar que además de facilitar el intercambio de información en relación con las diferentes actividades e iniciativas promovidas por las instancias que integran el Foro, la Dirección de

2 DHR, Expediente N° 132357-2013-SI.

Migración compartió con éstas las principales regulaciones que pretenden ser reformadas en la Ley General de Migración y Extranjería, con el fin de obtener sus comentarios y observaciones en relación con esas propuestas legislativas y aquellas otras que estimaron convenientes para promover y garantizar el respeto de los derechos humanos de las personas migrantes y refugiadas.

Coalición Nacional contra el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas

En su calidad de observadora, la Institución ha dado seguimiento a diferentes acciones llevadas a cabo por la Coalición, específicamente por su Secretaría Técnica (Unidad de Trata y Tráfico ilícito de migrantes de la Dirección de Migración), para la utilización de los recursos económicos destinados al Fondo Nacional-FONATT, según los diferentes proyectos que se han presentado por las instancias que integran la CONATT, para avanzar en la investigación y sanción del delito y, principalmente, en la atención de las víctimas del delito de trata de personas. A partir de la información proporcionada, ha sido necesario insistir ante el Banco de Costa Rica, como ente encargado de administrar el fideicomiso del Fondo, sobre la urgencia de dar celeridad a estos trámites para no atrasar la utilización de esos fondos.

Población Indígena

(In)Seguridad Territorial indígena.

La Defensoría vuelve a pronunciarse sobre un tema esencial para los pueblos indígenas: la seguridad territorial. En el último año se presentaron, nuevamente, hechos de violencia en Salitre, Térraba y Cabagra, vinculados con acciones de hecho emprendidas por algunas personas indígenas para recuperar tierras del territorio. Esto, ante la ausencia de medidas estatales para ejecutar efectivamente el artículo 5° de la Ley Indígena y lo complejo, oneroso y lento de los procesos judiciales. Debe agregarse que durante años, notarios públicos han desconocido las limitaciones legales que tienen los territorios indígenas, al elaborar cartas de compra-venta de tierras indígenas sin que se conozca, a la fecha, alguna sanción por esas actuaciones ilegales.

Se ha insistido en que el Estado, de manera urgente y prioritaria, realice un abordaje integral, reconociendo las raíces históricas del problema, fortalecidas y ensanchadas por el paso de las décadas sin que se haya concretado una acción gubernamental efectiva. Es imperativo entonces, llevar a cabo un proceso que contemple las realidades sociales, culturales, políticas, económicas y de desarrollo del cantón de Buenos de Aires, mediante mecanismos de diálogo y participación de todas las partes involucradas y que se concrete, sin más demora y con absoluta diligencia, un plan de acción que incluya plazos de ejecución y responsables.

Además, para garantizar el derecho a la propiedad comunitaria de los pueblos indígenas y evitar que se den ventas ilegales de tierras, es fundamental conminar a los pueblos indígenas para que a lo interno de cada territorio y mediante sus propios procedimientos, se definan reglamentaciones (en los casos que no esté establecido) de distribución, posesión, uso, conservación y resguardo de la tierra, más aún, considerando las múltiples iniciativas existentes relacionadas con el uso y conservación de los recursos naturales de los territorios indígenas.

En los últimos años, la Defensoría ha enviado varias notas a las autoridades gubernamentales para que emprendan acciones inmediatas para asegurar el respeto, la protección, la seguridad jurídica y el cumplimiento de los derechos de todas las personas, particularmente de las afectadas por hechos de violencia; y ha manifestado su preocupación por el incumplimiento de compromisos gubernamentales.

La Corte IDH ha sido enfática en que los *"pueblos indígenas y tribales tienen formas de vida únicas, y su cosmovisión se basa en su estrecha relación con la tierra. Las tierras tradicionalmente utilizadas y ocupadas por ellos son un factor primordial de su vitalidad física, cultural y espiritual"*³. Por ello, ha responsabilizado a los Estados por actos que han propiciado agentes estatales o terceros, actuando con su consentimiento o tolerancia, que han afectado el derecho a la propiedad o la integridad de los territorios indígenas y los ha obligado a reparar los daños ocasionados⁴.

Dado que las situaciones de violencia han seguido ocurriendo, principalmente en el territorio de Salitre, la Defensoría realizó en el sitio una verificación de las acciones ejecutadas por el Estado y presentó ante la Comisión Interamericana un informe sobre lo observado⁵. También se refirió sobre este tema en los Informes Alternos presentados ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Comisión de Derechos Humanos correspondiente al Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

También se le ha dado seguimiento a la implementación de la medida cautelar No. 321-12 dictada por la CIDH el 30 de abril de 2015, requiriendo periódicamente informes al Ministro de la Presidencia⁶ y a la Ministra de Justicia y Paz⁷ designada como coordinadora de la ejecución.

Finalmente, a solicitud de la Ministra de Justicia, la Defensoría emitió observaciones a los protocolos de atención que el Gobierno de la República está proponiendo consensuar con los pueblos indígenas bribri de Salitre y Cabagra. Entre las observaciones realizadas, la Defensoría llama la atención sobre la ausencia de una propuesta para el pueblo teribe de Térraba, incluido por la CIDH en la medida.

Irrespeto a los derechos de la población indígena migrante

El sector agrícola costarricense se beneficia, año tras año, con el ingreso de miles de personas trabajadoras indígenas panameñas que se dedican a la recolección del café principalmente en la zona de Coto Brus, Los Santos y algunos cantones de Alajuela como Naranjo y San Ramón. Otro importante grupo ingresa por Sixaola a la zona atlántica para laborar en el sector bananero. Esa movilización histórica que impacta de manera muy positiva en la economía costarricense, continúa empañada hoy por múltiples omisiones estatales que vulneran los derechos de esa población.

El sector cafetalero continúa desconociendo la existencia de una relación laboral entre el recolector y el caficultor; las autoridades del MTSS y la CCSS, aunque ratifican su existencia, no adoptan acciones contundentes para hacerla efectiva.

A solicitud de esta Defensoría, el Ministerio de Trabajo informó que el 13 de agosto del 2015, en comisión con el MAG, habían estado discutiendo una propuesta presentada por el Instituto del Café de Costa Rica (ICAFE), y sobre "la supuesta existencia de una relación laboral", y que el 27 de octubre de 2015

3 Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y Jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2009. En: <http://www.oas.org/es/cidh/indigenas/docs/pdf/tierras-ancestrales.esp.pdf>

4 En atención a este vital derecho y considerando las situaciones que se le venían informando desde el año 2012, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el 30 de abril del 2015, mediante resolución 15/16, emitió la Medida Cautelar N° 321-12, mediante la cual solicita al Gobierno de Costa Rica que: a) Adopte las medidas necesarias para garantizar la vida y la integridad personal de los miembros del pueblo indígena Teribe y del pueblo indígena Bribri de Salitre; b) Concierte las medidas a implementarse con los beneficiarios y sus representantes; e c) Informe sobre las acciones adoptadas a fin de investigar los presuntos hechos que dieron lugar a la adopción de la presente medida cautelar y así evitar su repetición.

5 DHR, Oficio N° DH-PE-0701-2015 del 10 de setiembre del 2015.

6 DHR, Oficio N° DH-PE-0336-2015: 18 de mayo del 2015.

7 DHR, Oficios N° DH-PE-0852-2015: 26 de noviembre del 2015 y 03714-2016-DHR: 14 de abril del 2016.

la comisión había recibido una nueva propuesta del sector cafetalero, la cual habían sometido a todas las partes involucradas⁸.

Dicho informe se solicitó puesto que en una reunión interinstitucional convocada por la Defensoría, el 2 de marzo del 2016, el Ministro de Trabajo y otros jefes institucionales indicaron que ya se venía trabajando en una Comisión de Alto Nivel para la atención de las personas indígenas migrantes y por ello, acordaron que en un plazo de 22 días la Comisión remitiría a la Defensoría un informe.

Debido a que el informe no se recibió en el plazo indicado, se convocó a los integrantes de la Comisión a una reunión el 27 de mayo con la finalidad de que esta se presentara el respectivo informe pero no se llevó a cabo porque el Ministro de Trabajo solicitó que se reprogramara para poder sostener de previo una reunión con el ICAFE y presentar a la Defensoría una posición consensuada con dicho sector.

La reunión fue reprogramada en tres ocasiones y debido a la imposibilidad de concretarla en razón de los múltiples imprevistos de algunos de los funcionarios y funcionarias convocadas y dado que habían transcurrido más de 10 meses, se optó por solicitar el informe escrito. En esta ocasión informaron que el 9 de diciembre de 2015, el Presidente de la República había convocado a la Comisión de Alto Nivel, para informarse sobre el tema y las propuestas de la comisión. La Presidenta Ejecutiva de la Caja Costarricense del Seguro Social indicó que se encontraba en proceso de construcción, una propuesta de aseguramiento para los trabajadores indígenas, pero que no había sido compartida al resto de la comisión.

La Defensoría ha conocido y dado seguimiento a este problema desde hace más de dos décadas, sin que se evidencien cambios en la situación que viven estas personas y que afecta sus derechos. En virtud de lo anterior, las recomendaciones⁹ emitidas al Ministerio de Trabajo y a la CCSS en el año 2009, siguen vigentes y es URGENTE que las autoridades del Estado asuman con la debida diligencia la resolución de los temas que están vulnerando los derechos humanos de las personas indígenas de las etnias ngöbe y buglé de origen panameño, durante su estancia en el país con fines laborales.

En el siglo XXI hay pueblos indígenas que sobreviven sin lo más mínimo.

Con mucha preocupación la Defensoría debe señalar que aún hoy, en muchos territorios indígenas sigue faltando lo mínimo. En el periodo del presente informe se realizaron múltiples giras a territorios indígenas, constatándose entre otras: la falta de alimentos, vestido, calzado y servicios básicos en **Telire**. La falta de agua potable, de caminos y puentes, y del servicio de transporte público en **Tayní**. Se recibieron denuncias en **Talamanca Bribri**, por las pésimas condiciones de la prestación del servicio de transporte público en la modalidad buses que opera de manera irregular en esos territorios; por el atraso en la construcción de un albergue, por la falta de seguridad y por las deficiencias del IMAS en la atención de las solicitudes de ayudas, y en **Chirripó (Grano de Oro)** por la negativa de ARESEP de realizar la consulta del transporte público a ese territorio en los términos que está obligado el Estado, tal y como lo establece el Convenio 169 de la OIT, además, por discriminación en la prestación de los servicios de salud e irregularidades en los bonos de vivienda.

La Defensoría también ha recibido denuncias de personas indígenas de **Matambú, Cabagra, Térraba y Rey Curré** por la falta de adecuación a las condiciones, necesidades y cosmovisiones de los pueblos indígenas algunos procedimientos institucionales para el acceso a ciertos servicios o programas de ayuda como las del IMAS y el seguro por el estado.

8 Ministerio de Trabajo, Oficio DMT-107-2016: 27 de enero de 2016.

9 DHR, Informe Final con Recomendaciones del Exp. N° 19014-22-2005.

Es oportuno indicar que la elaboración e implementación de las políticas públicas dirigidas a las personas y pueblos indígenas deben guiarse por los derechos reconocidos en los instrumentos internacionales, en la normativa nacional y en la jurisprudencia de los órganos de derechos humanos. Es esencial contar con su consentimiento previo, libre e informado; debe asegurarse la participación efectiva de las comunidades indígenas en la identificación de sus prioridades y necesidades de desarrollo así como en el diseño, implementación y evaluación de las actividades de estas.

Territorio Ngöbe de Conte-Burica: Logros y desafíos para seguir avanzando.

En cumplimiento del Voto 202-13, en el cual la Sala Constitucional designó a esta Defensoría como coordinadora de un plan para el mejoramiento de los servicios públicos en el Territorio Indígena de Conte-Burica, se ha brindado un seguimiento activo a la habilitación del camino que va desde la comunidad de Comte hasta el centro de Salud de Alto Comte, trayecto de 12 kilómetros que se encontraban en pésimas condiciones pero que es fundamental para facilitar el ingreso de la electricidad, el agua potable, la salud y la educación.

A la fecha se ha logrado hacer accesible la comunidad de Alto Comte; aunque no han finalizado las obras. En este periodo 2015-2016 se incluyó dentro del presupuesto de JUDESUR un total de ₡ 2 500 millones para dar acabado óptimo a la ruta que une Progreso con Alto Comte, con la construcción de 4 puentes.

Otro avance importante en las labores por mejorar las condiciones de los vecinos de la zona fue el inicio de obras tendientes a dotar de corriente eléctrica a los vecinos del trayecto de Progreso a Alto Comte, el cual arrancó en el mes de abril del 2016.

En la misma línea, para la construcción del Liceo del Progreso de Comte, la Ministra de Educación informó que el Centro Educativo en cuestión se encuentra dentro de la Cartera de Proyectos a ejecutar en el 2015-2016, por lo que la labor de seguimiento de parte de la Defensoría continúa enfocada al inicio y posterior conclusión de dicha infraestructura.

Persiste la falta de fiscalización y construcción de viviendas indígenas.

Las comunidades indígenas de Chirripó y de Telire denunciaron la construcción de viviendas sin observar los requerimientos mínimos y básicos para su edificación, incumpliendo los lineamientos establecidos en la Directriz 27,¹⁰ y que las entidades autorizadas no fiscalizan la ejecución y gasto de los bonos de vivienda, a lo cual estas argumentan, en el caso de Telire, la dificultad de acceso al territorio.

Esta Defensoría ha determinado que los controles existentes del MIVAH y del BAHNVI no han mejorado, lo que conlleva a una incorrecta y antojadiza ejecución de los proyectos de interés social por parte de las empresas constructoras, lesionado el Derecho a la "Vivienda Digna" que le asiste a las personas indígenas. Es preciso mencionar que las poblaciones indígenas poseen condiciones diferentes a los demás habitantes del país ya que en muchos de los casos el acceso a sus territorios es difícil, lo que no solo encarece la solución habitacional sino que deriva en dificultades para la fiscalización constructiva.

En el último semestre del año 2015, la Comisión interinstitucional de vivienda indígena, coordinada por el Ministerio de Vivienda, trabajó en la elaboración de una propuesta de manual para el control y la fiscalización de la ejecución de proyectos habitacionales y bonos individuales de vivienda, el cual incluye

¹⁰ Directriz emitida por parte del Ministerio de Vivienda en torno a las "Especificaciones técnicas y lineamientos mínimos y básicos para la construcción de viviendas de interés social".

sanciones para las empresas constructoras que incurran en errores que menoscaben los derechos de la población meta. El manual está pendiente de aprobación en la Junta Directiva del BANVHI.

Una falencia del sistema de vivienda en relación con la población indígena, es la inexistencia de diseños de vivienda culturalmente adaptados a su cosmovisión. La Defensoría ha insistido ante a las instituciones encargadas de desarrollar políticas y lineamientos de vivienda para que se elabore un **plan de vivienda indígena** adaptado a los requerimientos culturales de los diferentes pueblos indígenas.

Población Adulta Mayor

El Régimen No Contributivo de Pensiones: ¿Acción igualitaria o acción discriminatoria?

El análisis de la distribución de la pobreza por regiones le ha posibilitado a la administración gubernamental una mejor asignación de los recursos necesarios para su atención en algunos cantones prioritarios. No obstante, aunque la procedencia de las quejas recibidas, coincide con esa distribución, el modelo de gestión del Régimen de Pensión no Contributivo (RNC) no es congruente con esta distribución por lo que no responde a las necesidades de las personas adultas mayores más necesitadas. El modelo utilizado no permite medir el impacto sostenido del Programa del RNC en la movilidad social ascendente, ni consolidar un sistema o registro uniforme de beneficiarios.

La casuística atendida indica que el déficit resolutivo que presenta la gestión del Régimen, se registra particularmente en la Región Brunca con una demora de 24 meses promedio. A esto se debe sumar que del 21,3% de población adulta mayor reconocida en situación de pobreza, tal y como se indicó en el ODS 10, el 5,53%, reside en la región Brunca. En criterio de esta Defensoría, esta situación refleja la práctica discriminatoria en que incurre la administración del programa, resultando discordante con la selección de los cantones de Pérez Zeledón y Coto Brus como prioritarios dentro de las metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo.

La Defensoría mantiene en seguimiento varias recomendaciones emitidas a la CCSS para que adopte medidas extraordinarias para elevar el nivel de eficiencia en la Sub-área de Gestión de Pensiones Brunca (en adelante sub-área gestión Brunca)¹¹. La Dirección de Pensiones está promoviendo un cambio del modelo de gestión de las pensiones de IVM-RNC, pero en lo tocante a la sub-área gestión Brunca, únicamente se reforzará la gestión a partir de abril para "disminuir los tiempos de espera"¹².

Por consiguiente, se le recomendó a la CCSS que articule las acciones necesarias para que la Dirección Sucursales Región Brunca ordene a la Sub-área de Gestión Pensiones de Pérez Zeledón disponer las medidas extraordinarias o ajustes necesarios para el respeto, protección y cumplimiento efectivo de

11 Dentro del cumplimiento de esas recomendaciones, en el 2015 mediante una auditoría de la CCSS realizada en la sub-área de gestión Brunca, se halló que los plazos de resolución ascienden a más de 1000 días, sobresalen casos de 1913, 2139 y 1869 días de trámite, sólo para ilustrar. El promedio de resolución general es de 627 días (1 año, 8 meses y 22 días). El promedio de los casos por vejez es de 1 año, 6 meses y 4 días y destaca la repetición de análisis, pese que al inicio se verifica que cumple para el otorgamiento de la pensión. Por su parte, el promedio para la invalidez es de 2 años, 6 meses y 18 días y se agrega que la comisión local tarda 9 meses, mientras que la Comisión de Calificación de la Invalidez lo hace en 7 meses. En cuanto a la labor de trabajo social se determina que el promedio de tiempo empleado es de 4 meses. Valga agregar, que en esa oportunidad la Defensoría solicitó la resolución inmediata de tres casos específicos que, según el estudio de referencia demostró que la resolución definitiva requirió de 1766, 1841 y 2132 días respectivamente (DHR, Informe Final con recomendaciones del Expediente 184605-2015-SI).

12 De lo informado no se desprende una respuesta específica a la situación administrativa y financiera del RNC. Tampoco aborda lo concerniente a los estudios socioeconómicos practicados y, por ende la necesidad de intervención de trabajo social en la tipología de vejez. Sin embargo, incluye la valoración de la invalidez para el sistema no contributivo con miras a estandarizar el procedimiento y los criterios aplicables en la evaluación correspondiente. Igual carece de respuestas específicas para solventar la dilación comprobada y el déficit resolutivo que por años arrastra en la tramitación de los casos de vejez y, mucho menos, alude los compromisos suscritos dentro de la política social de la Administración central.

los derechos específicos de las personas en edad de vejez, de cara al proceso de ratificación de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, en concordancia con el trato diferenciado que consolida el mandato constitucional de protección especial a la población adulta mayor.

Igualmente, se recomienda que en el estudio y desarrollo de la propuesta del nuevo modelo de pensiones sean valorados todos los componentes integrantes de la administración del RNC, con el propósito de disminuir las denuncias recurrentes en la materia.

Indiferencia del CTP continúa reforzando actitudes de discriminación.

Desde la perspectiva de las personas adultas mayores, el resguardo del derecho a la rebaja en la tarifa de transporte público, se vincula a la posibilidad de conservar su autonomía e independencia. Por esta razón, considera esta Defensoría que la inercia del Departamento de Inspección y Control del Consejo de Transporte Público (DIC-CTP), reproduce el espectro de discriminación e invisibilización hacia esta población que promueven algunos operadores del sector transportista, denunciados ante esta Institución.

Los casos analizados durante el presente período, muestran que el procedimiento para la atención de denuncias, que utiliza el DIC-CTP conocido como "derecho de defensa", no resuelve de manera eficaz las denuncias presentadas por las personas mayores, en virtud de la diversidad de malos tratos de los que son objeto como resultado de la restricción a su derecho y, mucho menos cumple con sus expectativas para que las deficiencias o irregularidades denunciadas sean corregidas. La empresa acusada, prácticamente tiene garantizada su descargo de responsabilidad, con sólo referirse por escrito a las denuncias sin mayor argumentación o prueba, lo cual es reforzado por la falta de diligencia del dicho departamento para completar el procedimiento de investigación con arreglo a los medios de prueba procedentes como lo es la inspección de campo o la valoración de los testimonios ofrecidos por las y los afectados, entre otros mecanismos.

La Defensoría ha recomendado la revisión del desempeño y funcionamiento del DIC-CTP, para realizar de oficio, las gestiones dirigidas a rectificar el procedimiento seguido y resolver en forma específica y completa, los planteamientos de las personas usuarias¹³. Asimismo, se ha advertido a este departamento respecto de la observancia de los principios constitucionales, que a su vez son desarrollados en la Ley General de Administración Pública, cuya violación constituye una infracción a los deberes de la relación de servicio público del funcionario o funcionaria competente de realizar los ajustes necesarios para impedir la perpetuación del derecho lesionado a las personas mayores.

En razón de los derechos vulnerados y del eventual incumplimiento de deberes, resulta procedente la adopción por parte del Consejo de Transporte Público de medidas tendientes al cese de los actos abusivos o negligentes, así como de satisfacción o compensación, según la afectación particular en cada caso concreto. En esta línea, se ha reiterado la evaluación del desempeño del DIC-CTP. De la misma manera, se considera que debe valorarse la adopción de medidas de reparación que como mínimo, contemplen una disculpa oficial dirigida a las personas denunciantes en aras de restablecer su dignidad, sin perjuicio de las sanciones que correspondan a las empresas cuestionadas conforme con la debida diligencia y la rectificación del procedimiento aplicado.

13 DHR, Informe Final del Expediente N° 131464-2013.

De los aportes de la Defensoría para el avance de Derechos Humanos de las personas adultas mayores.

Dentro del contenido general de la Defensoría en materia de la protección de los derechos humanos, en el presente período se rindieron los siguientes informes especiales:

- **Informe sobre el cumplimiento del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre Envejecimiento del 2002 (PAIME). Resolución 24/20 del Consejo de Derechos Humanos)**
- Con base en el análisis de la casuística atendida se mostraron las expresiones de la violación de los derechos, en distintos ámbitos del quehacer nacional, evidenciando que la invisibilización de la especificidad de la persona adulta mayor y de sus necesidades sigue siendo la causa común de vulnerabilidad. Respecto a la participación de las personas mayores en la aplicación del PAIME y en la toma de decisiones, se ha restringido a los espacios de consulta dispuestos por el ente rector de vejez y envejecimiento. El Estado debe propiciar espacios de diálogo y análisis con las personas mayores para comprender las características que conlleva la satisfacción de sus derechos, garantizando así su efectiva participación y el ejercicio de una ciudadanía activa.
- Informe sobre buenas prácticas en la promoción y protección de los derechos de las personas adultas mayores¹⁴. Presentado a solicitud de la Experta Independiente para el disfrute pleno de los derechos humanos de las personas mayores, Rosa Kornfeld Matte
- La Defensoría considera como una buena práctica el "Foro Permanente para el Análisis y Propuestas de las Políticas Públicas en materia de Vejez, Envejecimiento y Personas Adultas Mayores", el cual constituye una estrategia de incidencia de la sociedad civil organizada para influir en la formulación e implementación de las políticas y programas mediante el diálogo y el acercamiento a las autoridades públicas sobre diferentes temáticas vinculadas con la vejez y el envejecimiento. El modelo confirma que desde la sociedad civil es posible empoderar a las personas adultas mayores como un colectivo titular de derechos para el desarrollo de su capacidad organizativa en la búsqueda de respuestas a sus requerimientos específicos.
- **Informe de la consulta legislativa para la aprobación de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores.**
- Se ha promovido la observancia de los derechos contemplados en este instrumento, mediante las recomendaciones dirigidas a las autoridades públicas, según la casuística atendida y en los espacios participativos relacionados con la temática, incluida la consulta legislativa sobre otras iniciativas vinculadas con esta población. A partir de la adopción de la Convención, la Defensoría conjuntamente con la sociedad civil ha apoyado las acciones promovidas ante el Poder Ejecutivo hacia su ratificación.

Población con Discapacidad

Transporte Público: Ahora es inaccesible por falta de mantenimiento

A inicios del 2015, la Defensoría le solicitó información al CTP sobre el porcentaje de autobuses que cumplía con todos los requisitos de accesibilidad, a lo que informó señalando que el 96.43% de las unidades de transporte público cumplían con los requisitos de accesibilidad¹⁵. En abril de ese año, la Defensoría realizó una inspección aleatoria a 103 unidades de transporte público, a lo largo del territorio nacional. La inspección confirmó que el 98% de las unidades contaba con rampa, sin embargo, el problema se

14 Presentado a solicitud de la Experta Independiente para el disfrute pleno de los derechos humanos de las personas mayores, Rosa Kornfeld Matte

15 CTP, Oficio N° DE-2015-0222: 26 de enero de 2015.

encuentra en el funcionamiento de las rampas, pues cerca del 25% estaba en mal estado. En consecuencia, es necesario que los transportistas le brinden mantenimiento constante a estos dispositivos.

De igual manera, 101 autobuses contaban con asientos preferenciales, 96 se encontraban próximos a la entrada y 65 tenían la superficie lisa. Por ello, es preciso que se prosiga con las inspecciones conjuntas entre el Consejo de Transporte Público y la Policía de Tránsito, para que se tomen medidas correctivas dirigidas a que todos cumplan con los requisitos de accesibilidad.

Aceras intransitables

La Defensoría recibe con frecuencia denuncias por la ausencia o mal estado de las aceras lo que dificultan el tránsito de personas con discapacidad¹⁶. Muchos cantones no cuentan con la infraestructura pública adecuada para que las personas con discapacidad y en general, para que las personas que presentan movilidad restringida puedan circular para acceder a diferentes servicios.

Cabe mencionar que las denuncias comienzan a tener un carácter más estructural ya que un número cada vez más relevante de ellas no se refiere específicamente a las aceras de un sector determinado de un cantón, sino a la integralidad del mismo. Es precisamente desde esa perspectiva que las municipalidades deben abordar el tema. Es decir, se deben elaborar planes de accesibilidad. No es la primera ocasión que la Defensoría recomienda la elaboración de planes de accesibilidad a municipalidades, pero es necesario reiterarlas.

Población Privada de Libertad

Hacinamiento un problema con soluciones parciales.

En la actualidad el hacinamiento llega al 44,2%¹⁷, frente al 4% en el 2005, ante lo cual la Administración penitenciaria ha procurado disminuir la sobrepoblación existente, logrando disminuirla en 7 puntos porcentuales del año 2015 al 2016, un número considerable pero permanece por encima del 20% como máximo aceptable.

Los altos niveles de hacinamiento están presentes en la mayoría centros penitenciarios, en el centro penitenciario Gerardo Rodríguez llega al 174.6%, pues tiene una capacidad de 535 personas pero actualmente alberga a 1469 personas. La capacidad real del sistema penitenciario es de 9130 espacios, en los cuales deben estrujarse 4031 personas extra. Los cinco centros penitenciarios con mayor nivel de hacinamiento son los siguientes:

Centro Penitenciario	Capacidad Real	Sobrepoblación	Porcentaje
Gerardo Rodríguez	535	934	174.6%
San Carlos	347	463	133.4%
San José	668	574	85.9%
Pococí	810	579	71.5%
San Rafael	704	427	60.7%

16 DHR, Expediente N°177677-2015.

17 Información suministrada por la Dirección de Estadística e Investigación del Ministerio de Justicia y Paz al 31 de marzo del 2016.

El hacinamiento no lesiona solo el derecho a un espacio físico digno, apto y adecuado para el desarrollo humano según lo establecido en las Reglas Mínimas para el tratamiento de Reclusos; sino que también afecta el ejercicio del derecho al trabajo, a la educación, a la salud, a la alimentación, a la buena convivencia, a la seguridad, al debido proceso y a la consiguiente justicia pronta y cumplida.

La atención de la sobrepoblación no ha ido de la mano con una revisión de la normativa penalista para eliminar conductas que han dejado de concebirse como delitos, ni para actualizarla con nuevas conductas delictivas, o para instituir otros medios de reparación alternativos a la pena de prisión. Tampoco se ha aumentado la infraestructura penitenciaria, y, pese al aumento de la población privada de libertad, no ha habido un aumento del personal técnico, ni de los recursos necesarios para atender a la población a la que se le priva de su libertad con la presunta intención de rehabilitarla para que se reincorpore a la sociedad al finalizar la condena impuesta.

Respecto del faltante de infraestructura, se han efectuado mejoras y construcción en los centros penitenciarios Adulto Joven, Pococí y en La Reforma, para un total de 574 nuevos espacios,¹⁸ sin embargo la sobrepoblación continúa creciendo, de manera que los nuevos espacios no solucionan el problema estructural. En consecuencia, debe estimularse el uso de los centros semi-institucionales y limitarse el uso de la prisión preventiva como medida cautelar en los casos en que sea estrictamente necesaria y no como la regla ante la comisión de un hecho punible. La solución del hacinamiento carcelario tiene que ser una solución nacional, pues el Poder Judicial y el Legislativo, con el Ejecutivo, deben marchar juntos hacia una misma dirección.

El Ministerio de Justicia para maximizar el uso de los centros semi institucionales ha tomado varias medidas, como las circulares 05-15 y la actual 08-16 del Instituto Nacional de Criminología. Sin embargo, el egreso de la población debe estar acompañado de un proceso de atención y seguimiento que garantice la reinserción de la población para evitar la reincidencia. La magnitud de la sobrepoblación implica que hasta los centros semi institucionales podrían llegar a colapsar, ante lo cual es necesaria también una mayor inversión en infraestructura para ese programa.

El Ministerio de Justicia tenía prevista la construcción de 8 Unidades Productivas; sin embargo debido a ajustes en los presupuestos de construcción por el incremento de precios, solo se podrán construir 3 para un total de aproximadamente 1600 espacios carcelarios, pese a que la sobrepoblación existente ronda los 4050 privados de libertad y no deja de crecer. Las obras se planea iniciarlas a mediados del 2016 y no a finales del 2015, lo que implica un atraso considerable.

Abusos policiales en las cárceles.

El hacinamiento carcelario agrava los problemas convivenciales entre privados de libertad, y entre estos y el personal penitenciario -y probablemente entre el mismo personal penitenciario, y entre estos y sus familiares, porque la violencia se autoreproduce-¹⁹ con el agravante de que los custodios son con quienes tienen contacto con las personas privadas de libertad.

Las autoridades tiene la obligación de investigar las denuncias de abuso de autoridad de manera inmediata, ya que transcurrido cierto plazo, las lesiones físicas tienden a desaparecer, así como de brindar atención médica y de trasladar a las personas privadas de libertad a la Fiscalía para la presentación formal de una denuncia por los hechos vejatorios sufridos. Instancias como el Consejo de Personal de la Policía Penitenciaria deben ser incisivas en sus investigaciones e identificar a los custodios que tienen por práctica el abuso en el ejercicio de sus funciones, pero además debe atenderse a lo señalado por la

18 Información suministrada por el Patronato Nacional de Construcciones del Ministerio de Justicia y Paz para el periodo 2015-2016.

19 DHR, Expedientes N° 180515-2015, 186432-2015, 186954-2015, 187247-2015, 192275-2015, entre otros.

Sala Constitucional, al indicar que en investigaciones de este tipo la carga de prueba le corresponde a la administración penitenciaria. Asimismo, es necesario reforzar la capacitación y la sensibilización en derechos de las personas privadas de libertad y del propio personal penitenciario.

CAPEMCOL: una cárcel psiquiátrica sin salida.

Las denuncias que ingresan del *Centro de Atención para Personas con Enfermedades Mentales en Conflictos con la Ley (CAPEMCOL)* señalan como presuntos responsables a los funcionarios tanto del área de salud como del área de la policía penitenciaria.

Tienen más derechos los privados de libertad de cualquier centro penitenciario y los pacientes de los hospitales psiquiátricos que las personas que se encuentran recluidas en CAPEMCOL. En el centro, se cuestiona la capacidad de las personas de denunciar y de defender sus derechos, en consecuencia se les niega el derecho de defensa y al debido proceso, las sanciones se imponen sin derecho a apelar y el castigo lo imparten como una medida educativa; cualquier mala palabra que pronuncien los reclusos es castigada con sanción de aislamiento, tampoco tienen acceso a la vista conyugal, y en el pasado ha habido denuncias por torturas sexuales. La situación se ve agravada porque estas personas no recuperan su libertad al término de una condena, sino que la medida de seguridad es levantada cuando un juez acepta el diagnóstico médico, de no ser así la medida es a perpetuidad.

Es necesario capacitar y concienciar al personal penitenciario y al de salud en materia de derechos de las personas con discapacidad psicosocial. Asimismo, es necesario establecer protocolos de procedimientos con enfoque de Derechos Humanos, y un régimen disciplinario adecuado para las personas sujetas a medidas cautelares de seguridad, así como para el personal de ambas instituciones.

Desalojos Masivos y Forzosos

Durante este año, se ha dado seguimiento al desalojo de la Finca Chánguena en Buenos Aires de Puntarenas, desalojo masivo por la cantidad de personas residentes en esa finca, la cual ha llevado un proceso judicial extenso, el cual data de hace aproximadamente 15 años.

Siguiendo el mandato de los Convenios suscritos por Costa Rica, resulta imperativo, que ante un desalojo, se respete la integridad física de las personas desalojadas, contemplando las condiciones particulares de las diferentes poblaciones ubicadas en el lugar a desalojar. Aunado a lo anterior, es necesario que se adopten medidas de previo, durante y posterior al desalojo. Resulta imperioso que se establezcan enlaces para garantizar a las personas afectadas la atención de derechos fundamentales como: vivienda, salud, educación y servicios públicos entre otros²⁰.

Este proceso de desalojo a la fecha no se ha hecho efectivo, no obstante, los intentos de ejecución por parte de la autoridad, han dejado consecuencias negativas, pues se ha dado un enfrentamiento directo con los oficiales con un resultado de personas golpeadas, mal tratadas verbal y físicamente, en donde el derecho a la manifestación de las personas directamente afectadas, ha sido cesado y reprimido de forma violenta por la autoridad²¹.

Para este tipo de intervenciones el Ministerio de Seguridad Pública cuenta con un Protocolo para el mantenimiento y restablecimiento del orden público, pero se trata de un manual de tácticas policiales, en lugar de definir las acciones para que las personas puedan manifestarse mientras se garantizan los derechos del resto de la población.

20 Observación General N° 7 sobre Desalojos Forzosos del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

21 DHR, Expediente N° 195433-2015.

Es importante señalar que para la atención de desalojos masivos, se cuenta a la fecha con una Comisión de Atención Integral a los Desalojos integrada por varias entidades estatales que por cuestiones de competencia, estén llamadas a intervenir el pro de las personas que van a ser desalojadas. La Defensoría fiscaliza que se dé su intervención integral.

Discriminación por Orientación Sexual: La población LGBTI

Logros y desafíos para garantizar el respeto a la identidad y expresión de género

En la Defensoría el empoderamiento de la población transgénero ha sido evidente según se evidencia en la casuística recibida durante este último periodo. Esta población exige a la institucionalidad costarricense, el respeto de la identidad y expresión de género, y ha hecho evidente la necesidad de normas, protocolos, directrices que garanticen sus derechos.

Las principales entidades públicas denunciadas son el Ministerio de Seguridad, la Policía Municipal, la Caja Costarricense del Seguro Social, Sistema Penitenciario, Banco Nacional y la Dirección General de Migración y Extranjería. Frente a estas, las personas transgénero exigen acciones concretas y congruentes con el respeto de sus derechos humanos.

En el informe anual anterior²² se abordó el tema del abuso de autoridad del que son víctimas las personas que ofrecen servicios sexuales, para este periodo, de manera recurrente se han recibido nuevas denuncias, por lo que se ha recomendado la emisión de normativa específica que regule la forma de abordar a esta población, de manera que se garantice que las actuaciones policiales se ejecuten dentro del marco del respeto de los derechos humanos²³.

El irrespeto hacia la identidad y expresión de género se ha constatado dentro del sistema penitenciario ya que, contraviniendo lo dispuesto por la Sala Constitucional²⁴ con respecto al ingreso de prendas femeninas para su uso de la población transexual, algunos centros penitenciarios se desconocen el tema o lo irrespetan o se maneja a discreción como un favor, lo que ha dado fundamento para recomendar a las autoridades penitenciarias, la emisión de una circular que aclare la procedencia de ese derecho, además de la divulgación de la misma²⁵.

En esa misma línea, el desconocimiento de los derechos de estas personas, aunado a la incongruencia entre el documento de identidad y la información consignada, propician situaciones de discriminación hacia las personas trans, tal y como ocurrió en el Banco Nacional al negarse a entregarle a una persona trans la Tarjeta BN Mujer, por considerar que en la cédula de identidad de la interesada, aparece el nombre masculino. Lo anterior, da cuenta de la necesidad de contar con una norma superior que subsane estas situaciones que terminan exponiendo a situaciones de vulnerabilidad a las personas trans.²⁶

El tema de salud, es igualmente un tema prioritario, dado que en el país no cuenta con una política para la atención de la salud de la población transgénero, temas como las terapias hormonales, cirugía de modificación de genitales externos, no son desarrollados aún, pese a que desde el año 2007, ya la Sala Constitucional reconoció la necesidad de modificación externa de las personas trans, y el deber del Estado de atender esta necesidad²⁷.

22 Informe Anual de Labores 2014-2015. Pág. 175.

23 DHR, Expedientes N° 164096-2014 y 185690-2015.

24 Sala Constitucional, Voto N° 04524-2012.

25 DHR, Expediente N° 183788-2015.

26 DHR, Expediente N° 189761-2015.

27 Sala Constitucional, Voto N° 7128-2007.



E. Dirección de Calidad de Vida

La diversidad de denuncias recibidas y tramitadas por la Dirección de Calidad de Vida refiere a situaciones que evidencian limitaciones u omisiones en el efectivo disfrute de derechos fundamentales, particularmente del derecho humano a la salud; ámbito dentro del cual se ubican limitaciones u omisiones al derecho a un ambiente sano y libre de contaminación, al derecho a una vivienda digna, al derecho al acceso a los servicios de salud pública oportunos y adecuados y el derecho a la protección del patrimonio histórico y arquitectónico. Se detallarán ahora las principales temáticas abordadas durante el último año.

Derecho a un ambiente sano y libre de contaminación

Las denuncias sobre **contaminación sónica** –provenientes de industrias, bares, restaurantes, actividades sociales, entre otros – han sido atendidas en forma reiterada, constatándose afectación a la salud de la población y al ambiente. Estos casos representan el 22.24% de las denuncias recibidas por violación al derecho a la salud y a un medio ambiente sano en los últimos doce años, generando efectos perjudiciales en la salud física y mental de las y los habitantes. Del 2001 al 2014, se recibieron 808 denuncias por contaminación sónica.

Al Ministerio de Salud se le han exigido medidas, para la solución integral de la problemática y como resultado se obtuvo la compra de sonómetros, siendo que inicialmente solo se contaba con uno en todo el país y ahora se cuenta con 88 equipos a nivel nacional. No obstante, continúan existiendo limitaciones en el equipamiento necesario para proceder con las mediciones de sonido, así como con el personal suficiente y calificado para realizarlas, especialmente en horario nocturno, temas en los cuales se continúa insistiendo. Asimismo, se propició la concreción de un programa de capacitación sobre la legislación vigente en la materia, en las áreas rectoras de salud y las municipalidades, con el fin de que conozcan sus competencias y los alcances de las acciones por realizar.

En enero de 2016, se publicó en la Gaceta No. 20, Alcance Digital No. 9, el nuevo Reglamento para el Control de la Contaminación por Ruido, Decreto Ejecutivo No. 39428-S, en el cual se acogen algunas de las recomendaciones emitidas por esta Defensoría y se solucionan algunos de los vacíos legales existentes en la norma.¹ Por parte de las autoridades de salud continúa la prolongación de la fase de verifica-

¹ Por ejemplo, que ninguna persona permitirá u ocasionará la emisión de ruidos que excedan los niveles establecidos, permitidos en cada una de las zonas receptoras. En el artículo de definiciones, se señala como zona receptora: "Área que recibe los niveles de presión sonora provenientes de una fuente emisora" y se establece los límites para zona residencial y zona mixta (convergen actividades de tipo residencial y comercial).

ción de cumplimiento de órdenes sanitarias giradas, así como en la ejecución de clausuras, tolerando el ejercicio de una actividad ilegal que afecta la salud pública.

La alta incidencia de los problemas de contaminación sónica, hacen urgente la necesidad de crear alianzas público privadas, participando a las municipalidades, como actores fundamentales en el quehacer de sus comunidades, así como impulsar campañas de concientización a propietarios y administradores de las actividades que generan la problemática, inculcando un respeto entre vecinos para garantizar el sustento económico de unos y la calidad de vida de otros.

Otro de los temas de especial relevancia es el seguimiento a lo indicado en informes anuales anteriores sobre la investigación de oficio solicitud de intervención No. 130887-2013-SI referente a la problemática por **consumo de agua con arsénico** en zonas de Guanacaste y San Carlos, como resultado de la gira que se realizó por poblados de Guanacaste afectados por la contaminación del agua con arsénico, fue recibido pliego de peticiones de los vecinos demandando la atención de los problemas por la falta de rectoría del Ministerio de Salud; los altos costos del servicio luego de la instalación de plantas de tratamiento y su deterioro desde que el AyA asumió la administración directa; la falta de respuesta a peticiones expresas que han presentado ante las Oficinas Regionales; la poca confianza sobre la calidad del agua que están consumiendo por lo contradictorio de los planteamientos que se les han hecho; el mal estado de los tanques que se han utilizado como reservorios de agua durante la emergencia; las suspensiones del servicio sin previo aviso y, la falta de atención oportuna y personal capacitado de la CCSS para atender sus problemas de salud que pueden estar asociados al consumo de agua con arsénico², especialmente de la "enfermedad renal crónica" (ERC). Al respecto, la Defensoría procedió a instar a varios de los jerarcas al apersonamiento a los lugares de interés a fin de que atendieran las necesidades de información e incluso se les indicó que coordinaran con la Defensoría una sesión de información para las comunidades, a lo cual a la fecha no han respondido.

Motivada por planteamientos especializados tales como los planteados por Litter Marta, Bundschuh Jochen, Iberoarsen en "Situación del Arsénico en la Región Ibérica e Iberoamericana. Posibles acciones articuladas e integradas para el abatimiento del arsénico en zonas aisladas" del 2010, donde se plantea la relación del consumo de arsénico por diversas fuentes y su incidencia en la salud humana con efectos carcinogénicos y no-carcinogénicos tales como lesiones de la piel, afección al sistema nervioso, irritación de órganos respiratorios y tracto gastrointestinal, anemia, desórdenes en el hígado, enfermedades vasculares y aún diabetes mellitus y cáncer de piel, pulmón y vejiga, afectación de la inteligencia en niños, entre otros, identificándose la contaminación del agua con arsénico como un problema de salud pública; así como por la atención de denuncias donde se manifiesta el válido temor de la población afectada, paralela a la falta de atención observada por parte de algunos entes públicos, la Defensoría identificó como una necesidad de investigación "las causas y efectos en la salud de la población expuesta al consumo de agua contaminada con arsénico".

Lo propuesto pretende revisar no sólo lo actuado por los entes competentes en cuanto al conocimiento de las causas de la presencia de arsénico en las aguas identificadas hasta el momento y la realización o no de estudios epidemiológicos, sino también facilitar insumo técnico para fundamentar posibles propuestas de intervención en la atención del problema de consumo de agua con arsénico por parte de los entes competentes. La implementación de lo propuesto, contribuye a ampliar el conocimiento del problema y a la comprensión de que su mitigación es una condición de desarrollo para las zonas afectadas, lo cual podría permitir reafirmar la necesidad de evaluar el contenido de arsénico en los cuerpos de agua. Para poder avanzar en dicha iniciativa, deviene conveniente y necesaria la colaboración de los entes públicos involucrados en la atención del problema, de la academia y la participación de las comu-

2 Desde el 19 de septiembre del 2013 cantidad de vecinos suscribieron nota dirigida a la Gerencia Médica de la CCSS, en la que le solicitaron entre otras cosas que se refiriera a las medidas a tomar para constatar la existencia de Hidroarsenicismo Crónico Regional y Endémico (HACRE), los análisis de laboratorio y la atención médica.

nidades afectadas. Esta iniciativa se identifica como una colaboración para que la administración pública asuma los desafíos existentes en la materia.

Sobre la ausencia de estudios epidemiológicos, se tiene como línea base lo indicado por la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), en el sentido de que el estudio sobre la ERN -concluido al día de hoy- no contempla la presencia de metales pesados y arsénico como exposición evaluada y, que la investigación epidemiológica que se realizó no contempla la determinación de biomarcadores por no contar con disponibilidad institucional para ello y tal determinación no está dentro de las funciones regulares de la institución; concretamente se planteó que la investigación no estaba orientada a la evaluación del arsénico como causante de la ERC³.

Cabe destacar que ha sido motivo de gran preocupación de la población afectada por el consumo de agua con arsénico, la relación que este consumo pueda guardar con la frecuencia con que se presenta la ERC. Según el Instituto de Métrica de la Salud y Evaluación de Noruega, entre las causas de muerte prematura en Costa Rica, la ERC ocupaba en 1990 el diecisieteavo lugar y, para el 2013 pasó a ocupar el cuarto lugar, para un incremento de 151%⁴.

Actualmente, en lo atinente a las causas de la presencia de arsénico en el agua, se cuenta -entre otras- con la "*Investigación Geológica, Hidrogeológica e Hidrogeoquímica sobre el origen del arsénico en la zona de Cañas Bagaces y alrededores*", elaborada por la Comisión Científica Origen del Arsénico, en cuyas conclusiones se indica que la presencia del arsénico en las aguas subterráneas, tiene su origen asociado a los diferentes sistemas de fallas geológicas y a procesos de hidrotermalismo y, también se tiene la "*Investigación Hidrogeológica para determinar el origen del arsénico en aguas para consumo humano en la Región Noroeste de Aguas Zarcas, San Carlos, Alajuela, Costa Rica*", con conclusiones similares.

Al respecto, se reconoce el esfuerzo que se ha hecho en el país, por conocer las causas de la presencia de arsénico en el agua, así como su remediación mediante la explotación de fuentes alternativas de agua y acudiendo al tratamiento del agua contaminada con arsénico; no obstante, se considera que falta conocimiento sobre las fuentes del arsénico en el agua que se destina al consumo humano, incluso estudios sobre su relación con las actividades agrícolas.

La propuesta de investigación de esta Defensoría centra la atención en la realización de nuevas investigaciones en atención a los pocos estudios existentes y en aras del mejoramiento de las condiciones de vida de estas poblaciones. Al respecto al día de hoy, se han dado conversaciones avanzadas con el *Center for Advance Research in Environmental Genomics* de la Universidad de Ottawa y el Ministerio de Salud de Canadá, a fin de realizar estudios epidemiológicos y desarrollar programas de capacitación al personal médico para la atención de enfermedades asociadas a la exposición de arsénico. También se han realizado gestiones ante entes académicos y con científicos de reconocido nombre nacional e internacional para conformar el equipo colaborador de la Defensoría y se ha iniciado la aplicación de una encuesta en las escuelas de los poblados afectados por la contaminación de agua con arsénico y para cuya representatividad se contó con criterio técnico de la Escuela de Estadística de la Universidad de Costa Rica. Un profesional especialista en el tema que nos ocupa, ha recogido muestras de agua en las escuelas donde se ha ido aplicando la encuesta y cuyos resultados bien podrían considerarse información indicativa de la calidad del agua que se recibe en los centros educativos. No se descarta la aplicación de otras técnicas de investigación para el conocimiento del problema. Tareas todas ellas ante las cuales la Defensoría asumiría un papel activo exaltando un enfoque basado en derechos humanos y valorando la aparente inadvertencia de entes competentes sobre el riesgo alto que representa para la

3 El Oficio ASC-SAVE-0263-2013 remite a Informe sobre ERC en Costa Rica y particularmente en la provincia de Guanacaste en que se indica que "Un total de 2660 defunciones fueron registradas desde el 2005 al 2011 en todo el país ...Al evaluar la tasa de mortalidad en el período entre 2005 al 2010 para cada uno de los grupos de edad, se evidenció que la mortalidad para la provincia de Guanacaste fue superior en el período a partir de los 30 años y hasta los 75 años y más, con diferencias acentuadas a partir de los 45 años de edad." Y, además la mortalidad en Guanacaste fue 7 veces la del Área Metropolitana.

4 <http://www.healthdata.org/costa-rica>

salud la contaminación del agua con arsénico, las limitaciones que ello impone al consumo de un recurso del que depende la vida y para el desarrollo socioeconómico de las zonas afectadas e ineludiblemente del país.

La siembra y producción de piña en Costa Rica ha crecido considerablemente durante los últimos años, pasando de 3.400 hectáreas sembradas en 1.986 a 42.000 hectáreas sembradas en el 2014⁵, convirtiéndose en una de las principales actividades económicas del país. Este crecimiento, sin embargo, ha venido acompañado de denuncias por parte de la población debido al impacto social, económico y ambiental de la actividad. La institución ha atendido denuncias relacionadas con diferentes aspectos de la actividad piñera, tales como la atención de la problemática generada por la aparición de la mosca del establo (*Stomoxys calcitrans*) en la producción piñera, así como la contaminación de fuentes de agua para consumo humano por presencia de agroquímicos, la afectación de suelos y bosques, y las condiciones laborales en las fincas.

La preocupación por los impactos negativos de la producción de piña no es exclusiva de la Defensoría, siendo que ante las denuncias locales, nacionales e internacionales de las que ha sido objeto el sector piñero, el Gobierno de Costa Rica, junto con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, crea un proceso de diálogo multisectorial e interinstitucional denominado "*Plataforma Nacional de Producción y Comercio Responsable de Piña en Costa Rica*", el cual resulta en el "*Plan de Acción para el Fortalecimiento de la Producción y Comercio Responsable de Piña en Costa Rica*" y la *Iniciativa Nacional para la Sostenibilidad Piñera*⁶.

El objetivo de esta iniciativa es la implementación de las acciones estatales contenidas en el Plan de Acción e incorpora la creación de un Comité Nacional de Seguimiento, con representación de los distintos sectores y de la sociedad civil, para dar seguimiento a la implementación del Plan, fomentándose la transparencia y estableciéndose un mecanismo de rendición de cuentas mediante el cual una sociedad civil empoderada puede conocer y defender sus derechos.

La Defensoría, a través del informe 0193-2016-DHR, solicitó su incorporación como observador al Comité Nacional de Seguimiento, a fin de estar informada de las preocupaciones e intereses de las y los habitantes con respecto a los impactos que la producción y comercialización de piña tienen sobre sus vidas, para la generación de espacios de diálogo y discusión, acceso a la información a todas las partes involucradas; así como para exigir transparencia y rendición de cuentas del actuar de las instituciones públicas en este campo y para ejercer el control de legalidad que le compete, garantizando el efectivo goce de los derechos humanos de todas aquellas personas que se dedican a dicha actividad o que viven en las comunidades aledañas a las plantaciones de piña.

El componente estatal del Plan de Acción y el Comité de Seguimiento se oficializó mediante el Decreto Ejecutivo N° 39462, publicado en la Gaceta N° 45 del 4 de marzo de 2016. Actualmente, se está dentro del plazo otorgado en el Decreto para la convocatoria y conformación del Comité Nacional de Seguimiento, informando el Ministro de Agricultura que la solicitud de la Defensoría de incorporarse como ente observador será presentada en la sesión de apertura del Comité, en concordancia con lo establecido en el Decreto Ejecutivo N° 39462.

A solicitud del Gobierno de la República en el mes de setiembre de 2014, esta **Defensoría se incorporó como Observadora y Garante del proceso denominado "Discusión sobre actividades Orientadas al Ordenamiento de la Pesca de Camarón en Costa Rica"**; así incorporado en la Directriz Presidencial N° 021-P, "Directriz para la Generación de una Política Nacional de Aprovechamiento sostenible de Camarón, Generación de Empleo y Combate a la Pobreza". Proceso que ha implicado el acompañamiento a los distintos actores y sectores interesados e involucrados en el tema.

5 Plataforma Nacional de Producción y Comercio Responsable de Piña en Costa Rica, <http://pnp.cr/index.php/es/>

6 Ibid.

La participación de la Defensoría en este proceso se ha fundamentado en garantizar la transparencia y objetividad en el proceso, para que el sentir e intereses de todos los sectores convocados, sea debidamente trasladado a la Administración para la toma de decisiones; que la gestión de los recursos marinos y costeros sea realizada bajo un enfoque ecosistémico donde se protejan y conserven los recursos naturales atendiendo las necesidades e intereses de las comunidades; garantizar la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones y asegurar que las decisiones de la Administración estén fundamentadas en la ciencia y en la técnica.

Asimismo se ha buscado siempre visualizar, que partir del voto de la Sala Constitucional⁷, que limita la realización de la pesca de camarón de arrastre, existe un grupo importante de pescadores que con el vencimiento de sus permisos, licencias o autorizaciones de pesca de arrastre se encuentran en una situación de vulnerabilidad socio-económica, debido a que no conocen otro oficio para dar sustento a sus familias. Por lo tanto, es indispensable buscar opciones de inserción de este sector.

Debe indicarse que algunos importantes actores se han retirado del proceso como lo son el académico y el sector de pescadores y pescadores artesanales del Pacífico. Dentro de los temas de inconformidad está la propuesta normativa N° 19.838 para regular y permitir nuevamente la pesca de arrastre en el país, proyecto que para unos se ajusta a las exigencias de la resolución N° 10540-2013 de la Sala Constitucional la cual prohibió el uso de la red de arrastre por el fondo para la pesca de camarón, y para otros está muy lejano en adecuarse a las mismas; incluso en marzo pasado el Gobierno de la República lo retira de la Agenda Legislativa en razón de la oposición por parte de algunas bancadas legislativas manifestando que carece del debido sustento técnico- científico, así como de consenso entre las partes involucradas, no respetando los procesos de participación ciudadana. Pese a estos argumentos dicho proyecto de ley fue presentado nuevamente a la corriente legislativa.

Si bien existe un plazo dado por las y los Magistrados constitucionalistas para la eliminación de la pesca de camarón por arrastre, esta avanza y no se evidencia en el actual proyecto de presupuesto nacional, como tampoco en el que se construye para 2017, el soporte económico para poder asistir, capacitar y ayudar a consolidar un proyecto de vida a las y los habitantes que se verán directamente afectados ante la eliminación de esta pesquería.

Ante una posible nueva normativa en materia de pesca de camarón de arrastre, el país carece de un ordenamiento espacial marino, tema de gran preocupación para esta Defensoría en atención a las consecuencias que conlleva el desarrollo de actividades pesqueras en un territorio desordenado y desarticulado. Además, no se tiene como acertado que por vía legislativa se establezca normativa específica para cada una de las pesquerías, dando pie a la construcción de un abanico normativo rígido que inevitablemente generará roses y conflictos por la sobre posición de diferentes intereses y necesidades; este tipo de regulaciones deberían efectuarse vía decreto ejecutivo, o bien por Acuerdo de Junta Directiva del INCOPESCA con el aval del MAG como ente rector.

Se insta a los actores interesados en la regulación de la pesquería del recurso camarón a que trabajen en busca de acuerdos consensuados, donde en mayor o menor medida los intereses y necesidades de cada uno de los sectores involucrados sean analizados y atendidos; teniendo claridad la urgencia de lograr acuerdos y medidas para que sean implementadas en el corto plazo.

Un ordenamiento espacial marino junto a una normativa actualizada sobre la explotación y sostenibilidad del recurso marino será una contribución necesaria del país en la lucha contra el cambio climático y la sostenibilidad ambiental de nuestros recursos naturales, así como de la sostenibilidad económica de la familia costarricense ubicada en las costas de nuestro país.

⁷ Exp: 12-010016-0007-CO, Res. N° 2013010540, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San José, a las quince horas y cincuenta minutos del siete de agosto del dos mil trece.

En el marco de la intervención de esta Defensoría en materia ambiental, específicamente en la conservación del ambiente, se ha determinado la existencia de un vacío en la protección de la fauna nacional cuando de construcción, reparación o ampliación de la red vial se trata, sea esta nacional o municipal. Históricamente, tanto en el diseño y la construcción, así como en la fase de operación y mantenimiento de la red vial, no se ha incorporado como un componente transversal y obligatorio la construcción de los denominados **"Pasos de Fauna Silvestre"**, entendidos estos como aquellos mecanismos utilizados para garantizar el desplazamiento de los animales silvestres que se movilizan a lo largo de determinados tramos de la vía, rutas que cruzan o "interrumpen" los espacios de conectividad entre ecosistemas, máxime cuando la vía se localiza próxima a áreas silvestres protegidas ricas en flora y fauna. Cruzar la calzada para estos animales es un sensible riesgo, ante eventuales atropellos por los vehículos que incluso provocan accidentes de tránsito.

Tomar medidas para minimizar el impacto sobre la vida silvestre es impostergable, por ello, la construcción de "Pasos de Fauna", sean estos aéreos, subterráneos u otros, son una necesidad inmediata en beneficio de la conservación de la diversa biodiversidad en el país. La generación de propuestas en esta materia deberían ser identificadas en el marco de la "Estrategia Nacional de Adaptación de la Biodiversidad al Cambio Climático (2015 – 2025)" y de la Política Nacional de la Biodiversidad 2015-2030.

Sobre el tema se ha dado inicio a una investigación para determinar las experiencias que ya existen a nivel nacional y propiciar la creación de normativa que regule la incorporación de los "Pasos de Fauna" en la construcción vial a partir de su concepción técnica, construcción y mantenimiento. Para lograr este cometido, se han generado espacios de diálogo con el Consejo Nacional de Viabilidad (CONAVI) así como con profesionales de universidades nacionales que están incursionando en la materia.

Derecho de acceso a los servicios de salud pública oportunos y adecuados

La Defensoría de los Habitantes recibe regularmente un importante grupo de denuncias de los usuarios de los servicios de salud originadas en el desconocimiento por parte de los prestadores de las reglas del derecho sanitario, de la ética y de derecho médico. En razón de lo anterior, desde febrero del 2016 se ha iniciado **un proyecto de capacitación y sensibilización en derecho a la salud dirigido a funcionarios de la CCSS** con el fin de coadyuvar en el proceso de sensibilización y formación integral en el área de los "Derechos Humanos, Derecho Médico, Bioética y de Salud" por medio de capacitaciones realizadas en el propio lugar de trabajo de los funcionarios y funcionarias. La propuesta genera un acercamiento con los funcionarios y funcionarias de la CCSS para la discusión y la reflexión, a partir de la sensibilización sobre las implicaciones legales y éticas de la prestación de servicios de salud y generar un espíritu crítico y propositivo, así como una capacidad especial en la detección y solución de problemas éticos y legales en la prestación de servicios de salud.

Comprendiendo bien que los funcionarios de salud no son los únicos actores en la prestación de servicios de salud, el proyecto prevé la participación de las Contralorías de Servicios, las Juntas de Salud, las Redes de usuarios y las organizaciones de sociedad civil.

Como parte de las actividades a realizar el proyecto prevé ofrecer cursos de capacitación y talleres participativos, discusión de casos prácticos y el aprovechamiento de los servicios de Telemedicina por medio del apoyo del CENDEISSS para acceder a zonas distantes. Se inició en los centros de salud regionales que a juicio de la Defensoría de los Habitantes requieren prioridad de capacitación, para posteriormente realizar actividades en los centros de salud del Nivel Central de la CCSS y posteriormente en los Hospitales Nacionales, Clínicas y Áreas de Salud Metropolitanas.

Ya se han realizado capacitaciones en forma exitosa en el Hospital Escalante Pradilla de San Isidro, en el EBAIS de Puerto Jiménez para un total de 110 funcionarios y funcionarias capacitados. Además a 50

personas de la sociedad civil y juntas de salud. Se tiene previsto proseguir este programa de capacitación dirigido a las Juntas de Salud, para funcionarios y funcionarias que prestan servicios de salud mediante concesión de servicios por parte de la CCSS, así como para los funcionarios y funcionarias que dan servicios de salud a la población privada de libertad.

Considerando que **el sistema de aseguramiento costarricense** vigente es accesible para la media de la población⁸, existiendo poblaciones vulnerables por condiciones biopsicosociales que quedan excluidas o sufren de limitaciones en el efectivo acceso al sistema, se ha dado inicio a una investigación especial⁹ para determinar el grado de cumplimiento del derecho de acceso a la seguridad social para las poblaciones vulnerabilizadas y así identificar las principales limitaciones administrativas/económicas de la CCSS, teniendo como objetivo la identificación de alternativas para ampliar el espectro de aseguramiento actualmente ofrecido, incluso valorando nuevas formas de aseguramiento a poblaciones hasta hoy excluidas.

Dicha situación ha representado incremento importante en la interposición de denuncias relacionadas con las limitaciones existentes en la normativa vigente para optar por una modalidad de aseguramiento, específicamente tratándose de un beneficio familiar para poblaciones específicas como lo son niños y niñas, mujeres, migrantes, refugiados y otros, constituyendo una violación de derechos fundamentales, concretamente del Derecho a la Vida y del Derecho a la Salud.

A partir de las diferentes inquietudes manifestadas por la **población afrodescendiente** en relación con temáticas de **salud pública**, se consideró necesario realizar una investigación de oficio para identificar si el Estado costarricense cuenta con políticas públicas específicas para la atención de enfermedades de propensión étnica racial que afectan la salud de la población afrodescendiente; evaluar los servicios ofrecidos por el Hospital Tony Facio, con el fin de identificar posibles carencias de recurso humano, equipo y otros.

En el segundo semestre de 2015, el Estado costarricense estableció una propuesta de política pública específica para la atención de enfermedades de propensión étnica racial que afectan la salud de la población afrodescendiente que se encuentra contenida en la Matriz del Plan Nacional de Salud 2015-2019 con el título: "9. Fortalecimiento del acceso a los servicios de salud con abordaje intercultural para poblaciones indígenas y afrodescendientes". Esta política fue presentada por personeros de la Vicepresidencia de la República y el Ministerio de Salud en febrero de 2016 con el fin de conocer los aportes de la sociedad civil y de la Defensoría.

Sobre el tema se ha logrado verificar que el Ministerio de Salud ha dado impulso a esta iniciativa estatal mediante la celebración de varias reuniones con este Órgano Defensor, con la inclusión de la OPS y la realización de actividades de capacitación básica sobre el tema de la afrodescendencia en Costa Rica dirigida a los funcionarios y funcionarias de los niveles locales del Ministerio de Salud, básicamente en las Regiones Caribe, Central Sur, Chorotega y Pacífico Central. Se cuenta con una propuesta metodológica para iniciar la elaboración del "Plan de acción" con la participación de las comunidades, la población afrodescendiente del país y migrantes y se está convocando a la Comisión Especial que el Ministro de Salud, solicitó para elaborar el Plan Nacional de Salud de Afrodescendientes. Ya se han dado los primeros pasos hacia estrategias de intervención de algunas de las enfermedades prevalentes en esta población como la drepanocitosis. Esta Defensoría continuará teniendo presencia en este proceso con el fin de garantizar el efectivo disfrute del acceso a los servicios de la salud para la población afrodescendiente.

8 ¹³ En nuestro sistema de salud se garantiza un derecho humano a contar con acceso a los servicios de salud a partir de la incorporación a alguna forma de aseguramiento, de conformidad con las hoy disponibles (cotización directa hoy con un 38 % de la población; asegurado indirecto con un 39%, el voluntario, cuenta propia o por el Estado, FUENTE: INEC) lo anterior de conformidad con las disposiciones del artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y su Observación General.

¹⁴ que acertadamente ordenan la universalización de la atención en salud a las personas.

9 ¹⁵ Solicitud de intervención No. 203569-2015.

Sobre la realización de los **exámenes de Tomografía Axial Computarizada (TAC) y lectura de los diagnósticos**, en el 2014 se recibió una denuncia sobre limitaciones para la realización de TAC en el Hospital de San Carlos y en el Hospital México; realizándose un abordaje de la problemática a nivel nacional.

La Defensoría emitió un informe con recomendaciones¹⁰, en el cual se recomienda a la CCSS la formulación y ejecución de un Plan de Contingencia URGENTE para que de manera conjunta y coordinada con todos los hospitales se encuentre solución INMEDIATA a la situación de los pacientes que requieren la realización y notificación de los diagnósticos realizados por medio de TAC; remitir copia del informe de la Unidad Técnica de Listas de Espera, del estudio sobre el faltante de personal médico, concretamente de especialistas radiólogos que interpreten y emitan el reporte oficial del TAC; informar sobre los procesos de adquisición de los nuevos Tomógrafos para los Hospitales Tony Facio, San Carlos y Max Peralta, Calderón Guardia; México, San Juan de Dios, Liberia y Alajuela; agilizar los procedimientos de adquisición del TAC; informar de la forma cómo se tiene previsto cubrir el faltante de especialistas en radiología según las prioridades institucionales.

Al respecto, se ha informado que el plan de contingencia consiste en el cambio de los equipos y el refuerzo de algunos centros con más de una unidad; en el caso de los hospitales de Limón, San Carlos y Cartago, se encuentra en refrendo el contrato para la compra de las máquinas de TAC y se espera su funcionamiento en el primer cuatrimestre del 2017. En cuanto a los Hospitales Calderón Guardia, San Juan de Dios, México, Liberia y San Rafael de Alajuela, se están realizando los anteproyectos para que los aparatos estén funcionando en diciembre del 2017 o inicios del 2018.

Se debe destacar la falta de personal disponible para interpretar los resultados de estos exámenes. Es por ello que la CCSS se encuentra aprobando un estudio sobre el faltante de personal médico en esta especialidad y desarrollando un documento que permita estandarizar los procedimientos radiológicos en general. Esta Defensoría se mantendrá atenta para que los compromisos asumidos por la CCSS en esta materia sean debidamente cumplidos en satisfacción de la demanda existente.

Con ocasión de la **denuncia sobre listas de espera para cateterismo en el Servicio de Cardiología del Hospital México**¹¹, se constataron una serie de irregularidades en la gestión del servicio, atinentes a la disposición tanto de equipo médico como de recurso humano para atender la creciente demanda.

En la reunión convocada por la Defensoría el 17 de abril del 2015, se contó con participación de la Gerente Médica de la CCSS, a la Dirección del Hospital México y la denunciante Dra. Sofía Bogantes y se acordó la elaboración de un plan de atención urgente para abordar las listas de espera de cateterismo en el Hospital México; la elaboración con carácter de urgente de un "Plan de comunicación para los pacientes ubicados en una lista de espera" y la creación de una Comisión en el Hospital México para la elaboración de una lista de espera única, en la cual participaría la Dra. Bogantes y otros especialistas a ser definidos por la Dirección del Hospital México.

En abril del 2015 de la Gerencia Médica de la CCSS, conformó la "Comisión de Investigación para el Servicio de Cardiología Hospital México, asimismo sometió a conocimiento de la Junta Directiva de la CCSS la "Propuesta Proyecto Portafolio de Atención Oportuna a los Pacientes en Lista de Espera, Jornadas de Producción Quirúrgicas en las especialidades de Cirugía General, Ortopedia y Cateterismo, Pago por paciente quirúrgico de Catarata dado de Alta en Oftalmología", como una estrategia para hacer frente a las listas de espera y brindar la atención adecuada y eficiente a las y los pacientes; el Director del Hospital México informó de la conformación de un equipo de trabajo para analizar las listas de espera de cateterismos cardíacos.

10 Oficio 12770-2015-DHR del 18 de diciembre del 2015, expediente 157502-2014.

11 Solicitud de intervención No. 146076-2013.

A partir de la preocupante situación constatada en las listas de espera de cateterismo, la Defensoría de los Habitantes giró una serie de recomendación a las autoridades de la CCSS tendientes a disminuir las listas de espera en los diferentes centros hospitalarios del país, solicitando la identificación de las causas estructurales de la problemática, así como de las estrategias para su solución; coordinar procesos de formación en recursos humanos y ética, rendición de cuentas y acceso a la información; a partir de los resultados de la investigación realizada por la Comisión Investigadora instaurada por la Gerencia Médica de la CCSS para analizar la situación del Servicio de Cardiología del Hospital México, informar de proceso alguno administrativo o judicial que sea instaurado para sentar responsabilidades.

Al Ministerio de Salud también se giraron recomendaciones solicitando que, a partir de lo definido por el "Plan de acción estratégica nacional de alimentación saludable, actividad física y salud de Costa Rica" y considerando el importante incremento en enfermedad isquémica del corazón en el país, informar de las acciones concretas por implementar para generar incidencia en el corto plazo en los hábitos alimenticios y de actividad física en la población de nuestro país; detallar si se cuenta con una comisión o grupo de trabajo interinstitucional cuyo objetivo sea la definición y coordinación de dichas acciones. En caso omiso, debe coordinarse con apoyo de la CCSS, el Ministerio de Salud, el Instituto Costarricense del Deporte y Recreación, el Ministerio de Educación entre otros.

Reciente información remitida en cumplimiento de dichas recomendaciones, indica que se aprobó el "Portafolio de Atención Oportuna y de calidad de los pacientes de lista de Espera", en artículo 24 Sesión 8773 de 23 de abril del 2015 por parte de Junta Directiva de la CCSS, estableciendo requisitos y medidas de control para mejorar la programación de pacientes más antiguos, mejorar el tiempo de utilización de quirófanos en tiempo ordinario como extraordinario, y la reducción de horas subutilizadas en esta infraestructura; todas las acciones van dirigidas a abordar los determinantes estructurales sobre los que se originan las listas de espera. Asimismo, que la Junta Directiva de la CCSS, en sesión N°8778 de 21 de mayo 2015, decide trasladar la investigación a la auditoría para lo correspondiente desde el punto de vista administrativo; y al Ministerio Público para lo que corresponda en esa instancia, según expediente número 15-000-250-619-PE.

El Hospital México informa que ya se solicitaron a la Gerencia Médica de la CCSS las necesidades de recurso humano para apoyo administrativo para el Servicio de Cardiología del Hospital México; que con el "Portafolio de Atención Oportuna a los pacientes de lista espera" se está dando la debida atención y se detalla el estado actual de las listas de cateterismo al 06 de abril del 2016, información que refiere 2181 procedimientos de cateterismo coronario realizados de mayo del 2015 a marzo del 2016, disminuyendo el tiempo de espera de 338 días a 95 días. De acuerdo con reunión realizada con las autoridades de la CCSS en abril del 2016 el tiempo actual de espera es de 90 días y los pacientes hoy ubicados en lista son los ingresados durante enero y febrero del 2016.

Continuará esta Defensoría en un proceso de estricto seguimiento a las medidas implementadas por la CCSS, sin perder de vista que el objetivo principal de nuestras intervenciones es garantizar la realización oportuna y de calidad de los procedimientos de cateterismo para la población que así los necesita, en garantía de su calidad de vida y la vida misma.

La Comisión de Apoyo Social de Pérez Zeledón, presentó disconformidad con la CCSS por la falta de atención a la problemática y deterioro en la prestación del servicio de salud que sufren los asegurados de la zona al acudir al Área de Salud de Pérez Zeledón y al Hospital Escalante **Pradilla**¹², puntualizando problemas de manejo del recurso humano, inadecuada asignación de recursos financieros para infraestructura entre otros, hacinamiento dada las carencias de espacio físico y aumento de la demanda, carencia de personal médico especializado, entre otros.

12 Solicitud de intervención No. 133795-13.

Durante el proceso de investigación se constataron esfuerzos para atender lo denunciado tales como una inversión de más de 3 mil millones de colones para los servicios de salud de la zona; reducción en un 41% en las listas de espera, así como en un 36% del plazo en días de espera de acuerdo con los datos reportados en junio del 2013; entre el 2010 y el 2013 se asignaron 28 especialistas a la zona y realización de estudios para valorar la separación del Área de Salud del Hospital Escalante Pradilla; se dio inicio a la licitación para la construcción de la Torre Médica de Emergencias y se realizando gestiones para contar con el servicio de TAC.

A partir de la información recopilada se recomendó a la CCSS la definición de un adecuado presupuesto que responda a las necesidades de la población de la Región Brunca, continuando con la dotación de recurso humano principalmente especialistas médicos. Dar seguimiento y apoyo entre otros a los siguientes proyecto: Reforzamiento estructural y reconstrucción de los sistemas electromecánicos del Hospital de Ciudad Neily; planta de tratamiento Hospital de Golfito y de Ciudad Neilly; construcción y equipamiento del servicio de Urgencias para el Hospital Dr. Escalante Pradilla; construcción y equipamiento del tomógrafo para el Hospital Dr. Escalante Pradilla; construcción y equipamiento de Emergencias del Hospital de Ciudad Neily; atención oportuna de las listas de espera del Hospital Escalante Pradilla; proyecto de construcción de la torre médica de Emergencias de ese Hospital así como el de funcionamiento del servicio de TAC.

Pese a los esfuerzos ya realizados para mejorar los servicios de salud de la Región Brunca, el Hospital Escalante Pradilla continúa siendo una de las instituciones públicas de mayor denuncia ante esta Defensoría, lo cual evidencia la necesidad de continuar un acompañamiento constante y estricto ante las autoridades de la CCSS de tal forma que la ejecución de cada uno de los proyectos mencionados llegue a ser efectivamente implementado.

Ante la denuncia pública en los medios de comunicación acerca de los **problemas de saturación en la atención del Servicio de Emergencias**¹³ del Hospital de Alajuela, luego de inspección realizada en este y en los Servicios de Emergencias de los Hospitales Calderón Guardia, Max Peralta y Hospital México y a partir de haber constatado la efectiva saturación, existencia de criterios varios de gestión y de limitaciones en la disposición de recursos, se inició una investigación que abarca la problemática en los servicios de emergencias a nivel nacional. A partir de las reuniones realizadas en el 2015 con profesionales de la Dirección de Desarrollo de Servicios de Salud y la Dirección de Red de Servicios, ambos de la CCSS, permitieron concluir la carencia de regulaciones básicas estandarizadas para este tipo de Servicios.

En oficio GM-S-8097-15 de junio del 2015 de la Gerencia Médica de la CCSS, señala que desde el 2012 se viene trabajando en su mejoramiento con la implementación del sistema de clasificación de emergencias Canadiense (CTAS- Sistema Canadiense de Triage) el cual estandariza la clasificación de los usuarios de acuerdo a su estado de salud y en la elaboración de un Modelo de Gestión Hospitalaria donde se abordan los Servicios de Emergencias, elaboración y actualización de normativa y se han realizado algunos refuerzos sin llegar a especificar.

A partir de la solicitud de la Defensoría se inicia por parte de la CCSS un proceso de recopilación en todos los centros hospitalarios de la documentación técnica diseñada en cada establecimiento para la atención de usuarios en los servicios de emergencias. A su vez se ha generado la atención del tema en dos vías, una a ser abordada por la Dirección de Desarrollo de Servicios de Salud para la revisión, actualización y compilación de la normativa existente en dichos servicios y la otra, que tendría que ver con la evaluación y rediseño de los Servicios de Emergencias, a cargo de un equipo experto que procederá a revisar el estado de estos servicios y elaborará una propuesta para su organización, funcionamiento y requerimientos según nivel de atención.

13 Solicitud de intervención No. 192665-2015.

Dicho grupo ya fue integrado y está trabajando en la identificación de brechas, necesidades de atención, requerimientos y servicios a brindar según el nivel de complejidad del establecimiento de salud de que se trate, con el objetivo de lograr una estandarización en temas de equipamiento, recurso humano, seguridad, acceso e infraestructura, entre otros. El grupo es coordinado por el Dr. José Joaquín Soto Roldán, Jefe de Servicios de Emergencias del Hospital San Vicente de Paul.

En abril del 2016 el Dr. Soto Roldán en compañía del Dr. Alejandro Moya del Servicio de Emergencias del Hospital Calderón Guardia, miembro de dicho grupo, expusieron un flujograma de los problemas identificados en los servicios de emergencias, siendo la base para identificar las propuestas de solución a largo, mediano y corto plazo; se estima que en un plazo de 3 meses se tendrá una propuesta al respecto, quedando defina próxima reunión para el 16 de agosto del 2016.

Desde setiembre del año 2015 la Dirección de Calidad de Vida asumió el conocimiento de **las denuncias por violación al derecho de acceso a los servicios de los privados de libertad**. Dentro de los problemas estructurales identificados se encuentran la carencia de un sistema uniforme y protocolizado de atención de citas; dificultades en el servicio de atención oportuna en odontología; dificultades en la reprogramación de citas hospitalarias canceladas; omisión en la realización de la valoración inicial médica de ingreso al centro penal; limitaciones de infraestructura para brindar un seguimiento adecuado al paciente que ha sido recién operado hospitalariamente; problemas administrativos en materia de "afiliación externa" con ocasión del traslado de un privado de libertad de un centro penal a otro; no se dispone de un registro de pacientes con enfermedades crónicas; necesidad de capacitación del personal de salud en materia de "Derechos y obligaciones de los pacientes" y de algunas estrategias para su abordaje, entre otros.

La investigación de oficio iniciada¹⁴ busca obtener la información necesaria para detectar las causas de los problemas citados, temas que serán analizados con detalle en reuniones programadas con las autoridades competentes en aras de brindar un abordaje a partir del diálogo, construcción de acuerdos y generación de compromisos directos de las autoridades del Ministerio de Justicia. Preliminarmente en oficio JNSS.INC-097-2016 la Jefatura Nacional de Criminología de la Dirección General de Adaptación Social da información sobre las problemáticas antes identificadas, confirmando la preocupación institucional y la necesidad de generar cambios importantes para garantizar una mejor y más oportuna atención en salud para los privados de libertad.

Se reconoce como un proyecto asertivo y exitoso incoado por el Ministerio de Justicia con el apoyo del área de Telesalud de la CCSS, el proyecto de TELEMEDICINA¹⁵. Constituye una de las acciones iniciales de esta Defensoría en la materia, la cual con el impulso del equipo médico del Centro Penal de Puntarenas, promocionó la práctica de interconsulta con especialistas entre el médico o médica del Centro Penal correspondiente y el profesional especialista del Hospital de la zona a través del sistema de teleconferencia. Esta iniciativa permite plazos más cortos de atención; disminuye la necesidad de traslados a los centros hospitalarios considerando los costos que ello implica; atiende un tema de seguridad ante posibles fugas; entre otros beneficios.

Derecho a una vivienda digna

La Defensoría efectuó un taller sobre **los sistemas mecánicos en viviendas de interés social** dado su incidencia en la problemática de calidad constructiva. El taller reunió a instituciones públicas y privadas del Sector Vivienda con el objetivo de analizar la problemática y buscar reducir denuncias en esta materia.

14 Solicitud de intervención No. 210564-2016.

15 El Servicio de Telesalud fue inaugurado por el Ministerio de Justicia y Paz el 28 de abril del 2016 en evento realizado en la Clínica del Centro de Atención Institucional la Reforma en San Rafael de Alajuela.

En agosto 2015 se sostuvo una reunión, como parte del seguimiento al taller, con representantes del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH), Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI), Cámara Costarricense de la Construcción, AyA, Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos (CFIA) y el Ing. Elías Rosales, especialista en saneamiento ambiental, definiéndose la necesidad de contar con un instrumento legal en materia sanitaria como directriz de acatamiento obligatorio para la construcción de tanques sépticos en viviendas de interés social. Se visualizó la necesidad de capacitar a los ingenieros que fiscalizan los proyectos de vivienda en esta materia, de ahí que en mayo del 2015 el CFIA llevó a cabo una capacitación en estos temas para profesionales fiscalizadores de inversión de proyectos de interés social.

El CFIA ha trabajado en la elaboración de un Código de Instalaciones Hidráulicas y Sanitarias, el cual ya cuenta con las observaciones de los colegios agremiados, por lo que próximamente será presentando para su aprobación a la Junta Directiva del CFIA. La Defensoría ha estado pendiente de este proceso y una vez que cuente con la debida aprobación se procederá a su comunicación y divulgación oficial entre las diferentes instancias públicas y privadas del sector Vivienda, cumpliendo con los compromisos asumidos en el taller de marzo del 2015 sobre la materia; coordinándose luego una etapa de capacitación a las y los profesionales involucrados en este tema.

La Defensoría de los Habitantes inició una investigación de oficio con el fin de conocer sobre el trámite que las municipalidades de los cantones afectados por el **Terremoto de Nicoya**, están implementando para la entrega de los subsidios destinados a atender las reparaciones en las vivienda afectadas y, adicionalmente, conocer de los controles que el MIVAH está ejerciendo para un buen uso de esos recursos.

Se constató¹⁶ que hay municipalidades afectadas que agotaron los fondos otorgados, existiendo familias que a la fecha continúan con problemas constructivos en sus viviendas producto del terremoto. En el caso de las islas en Puntarenas (Caballo, Venado y Chira) el reglamento que aprobó el concejo municipal no contempló que las viviendas se encuentran en zona marítimo terrestre, impidiendo contar con un permiso de construcción como uno de los requisitos para poder otorgar la ayuda; al respecto la Municipalidad gestionó un reglamento especial que enviaron al MIVAH buscando asesoría y hasta el momento no tienen respuesta.

La Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias mediante oficio GPR-OF-0196-2016 del 22 de febrero de 2016 concluye que al notar que el MIVAH no estaba asumiendo el control sobre la ejecución de los fondos, vieron la necesidad de dar un acompañamiento a las municipalidades ya que todas indicaron que el acompañamiento fue nulo en esta etapa. Además, indica la Comisión Nacional de Prevención de Riegos y Atención de Emergencias (CNE) que el MIVAH tampoco ha realizado labores de reconstrucción y traslado de las viviendas definidas como no recuperables, siendo urgente la elaboración de una lista única de afectados y posteriormente gestionar proyectos de vivienda en las zonas que lo requerían.

Las municipalidades de Grecia, Valverde Vega, Cañas, Tilarán y Montes de Oro a la fecha ya ejecutaron todos los fondos y no requieren de más. Las municipalidades de Naranjo, San Ramón, Carrillo, Liberia, Nicoya, Santa Cruz y Puntarenas no han ejecutado el presupuesto en un 100% y desconocen si necesitan de más fondos. Hojancha, Alfaro Ruiz, Nicoya y Puntarenas, necesitarían de más recursos para atender a toda la población afectada. Se encontraron irregularidades de gestión en las municipalidades de Naranjo y Santa Cruz.

Se concluye que el MIVAH no está dando el acompañamiento que requieren las municipalidades, ni buscando el presupuesto necesario en el Ministerio de Hacienda para finalizar los subsidios para reparaciones de viviendas afectadas por el terremoto. A las familias afectadas se les están violentando su derecho humano a disfrutar de una vivienda adecuada con protección para todos sus miembros, siendo

16 Informe final, oficio número 12231-2015-DHR.

imperativo para esta Defensoría exigir a las autoridades competentes actuar de conformidad con sus obligaciones legalmente establecidas.

En Costa Rica es cada vez más común observar torres de apartamentos y conocer de familias que se mudan a vivir de esta forma por seguridad, para estar más cerca del lugar de trabajo por la economía que conlleva en tiempo y combustible (**vivienda vertical**). Adicional a estos factores, la escasa disponibilidad de terrenos en la GAM y el alto costo de la tierra hacen que el MIVAH esté promoviendo esta forma de desarrollo para dar solución a muchas familias que no han sido atendidas dentro del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (SFNV). El construir en altura conlleva muchos desafíos, sobre todo porque la población costarricense está acostumbrada a tener espacio para sembrar, convivir con animales y tener en el registro público un terreno a nombre de cada uno. Por lo tanto, además de buscar un lote apto para construir a un precio razonable, el MIVAH debe capacitar a las familias ante nuevas formas de organizar la vida en comunidad.

Al respecto el Departamento de Diagnóstico e Incidencia Social de la Dirección de Vivienda y Asentamientos Humanos del MIVAH está culminando un programa de capacitación para las familias beneficiarias del SFNV en la modalidad de condominio vertical. El programa establece módulos de capacitación que cubren las necesidades de información y aprendizaje identificadas como claves para preparar a estas familias, lo cual se identifica como esencial en esta materia; el MIVAH como ente rector del sector, debe garantizar una adecuada transición de las familias a estas nuevas formas de convivencia. La Defensoría dará seguimiento a este proceso, con el objetivo de garantizar acceso a la información, transparencia y participación ciudadana en la materia.

La Defensoría de los Habitantes tramita varios **expedientes contra el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU) dadas restricciones para tramitar bonos de vivienda impuesta por el BANHVI**, establecida en el 2014 y vigente a la fecha para un total de 600 expedientes de bono de vivienda pendientes de aprobación.

El señor Luis Ángel Montoya, Gerente General del BANHVI, ha informado que la restricción se debe al desorden financiero del INVU con una deuda actual de ₡736 millones de colones y al desorden en la tramitación de bonos de vivienda. Luego de muchas negociaciones están cerca de obtener una solución: Para solventar la parte financiera, el BANHVI recomendó firmar un convenio en el que se indique que la deuda se cancelará con terrenos del INVU y al ser un pago a tractos el saldo continuará generando intereses (pago de los mismos que aún es tema de disputa) y en la parte operativa ya existe casi total cumplimiento de lo solicitado por el BANHVI.

Una vez que se levante la restricción el BANHVI se compromete a aprobar 100 casos por mes, 25 bonos por semana, para así eliminar la presa existente y darle fluidez al sistema; si esta medida funciona en 6 meses se aprobarían más bonos. Se continuarán las coordinaciones necesarias hasta garantizar a todas las familias afectadas el efectivo disfrute de su vivienda.

En el año 2015 se dio inicio a una investigación de oficio¹⁷ considerando los cuestionamientos públicos por el aval del gobierno para la construcción de 15 torres para 285 familias para la Comisión de Vivienda y Lucha contra la Pobreza de Alajuelita, Colupoa, en la **finca Boschini en Alajuelita**¹⁸. De conformidad con la información suministrada por las instituciones públicas involucradas existen estudios previos a la compra del terreno, sin embargo esta Defensoría no los ha logrado conocer ya que fueron decomisados por el Organismo de Investigación Judicial. Debe indicarse que el costo de la compra del lote fue de ₡416.388.970 millones de colones para 270 soluciones habitacionales, se encuentra en trámite la viabilidad ambiental ante SETENA y el lote posee el uso del suelo otorgado por la Municipalidad de Alajuelita.

17 Solicitud de intervención No. 192664-2015-SI.

18 La Contraloría General de la República tiene abierto un proceso disciplinario contra los funcionarios del INVU que compraron el terreno. A nivel judicial está abierto un proceso civil y otro penal por los mismos hechos.

El terreno es cuestionado por la CNE y la Escuela Centroamericana de Geología de la UCR. La CNE¹⁹ señala que la topografía del terreno es plana-ondulada prácticamente en toda el área con presencia de una falla geológica y material meteorizado y por encontrarse atravesada por la quebrada Chinchilla existe inestabilidad en ambas márgenes del río; por lo que se requiere un estudio de suelos exhaustivo. La UCR ha indicado que el talud hacia el cauce de la quebrada Chinchilla de la finca Boschini representa una amenaza para obra de bien social²⁰. Los cuestionamientos radican en las razones que justifican la realización de una compra tan onerosa de un terreno que exige además una inversión de ₡500.000.000²¹ para brindar seguridad a los futuros beneficiarios.

La respuesta dada por el INVU ante los cuestionamientos realizados indica que: "...el proyecto denominado condominio vertical residencial finca Boshini continua en firme, ya que existe gran interés político y social en brindar una vivienda digna a 270 familias de bajos recursos en Alajuelita"²². Al respecto se considera que, tratándose de proyectos de vivienda de interés social su ubicación debe ser en terrenos que no representen un riesgo para sus futuros beneficiarios y además, el costo por solución supera el monto regular otorgado por el SFNV, debiéndose subrayar las limitaciones presupuestarias que existen para la ejecución de otros proyectos; no es aceptable la generación de condiciones de discriminación entre iguales. Preocupa a esta Defensoría la seguridad presupuestaria del Estado para lograr la estabilización del terreno en cuestión y el íntegro cumplimiento de todos los requisitos técnicos-legales que implican una obra como la pretendida por el Estado bajo las condiciones señaladas.

Protección del Patrimonio Histórico-Arquitectónico

Si bien durante el último año no se han presentado denuncias concretas sobre el tema, la Defensoría continúa participando dentro de la Comisión Nacional de Patrimonio Histórico-Arquitectónico con voz pero sin voto²³. El trabajo de la Comisión en el 2015 ha favorecido la incorporación de seis inmuebles como parte del patrimonio: el Castillo Azul, la Antigua Estación del Ferrocarril al Pacífico en Turrúcares de Alajuela, la Casa y Solar de la Familia Garita Aragón en Tierra Blanca de Cartago, la Escuela República de Uruguay en San Miguel de Naranjo, la Escuela José María Calderón Mayorga en Tilarán y la Iglesia Palmar Sur en Osa.

Se reincide en el desinterés nacional privado y público para la conservación y declaración de nuevos inmuebles, siendo preciso que las y los funcionarios públicos adquieran conciencia sobre el tema a partir de un esfuerzo interinstitucional liderado por el Ministerio de Cultura y Juventud. Debe el Estado costarricense tener la iniciativa y garantizar la protección de sus inmuebles patrimoniales, incentivando al propietario privado a proteger los suyos como un honor de posesión de una obra arquitectónica que conserva la identidad cultural de nuestros antepasados²⁴.

19 Informe técnico DPM-INF-1270-2010.

20 Estudio de Capacidad de Soporte y Estabilidad del Talud, Proyecto Finca Boshini, San Josecito de Alajuelita, Proyecto FUNDEVI 0960 Servicios Especializados de Laboratorio de Suelos y Rocas, Fundación de la UCR para la Investigación, noviembre 2014.

21 Oficio INVU PE-00437-04-2016 del 19 de abril del 2016.

22 Oficio del INVU PE-00437-04-2016 del 19 de abril del 2016.

23 Esta condición con voz pero sin voto es ampliamente apoyada por esta Defensoría, ya que la participación de la institución en dicha Comisión es para velar porque no se violen los derechos de los ciudadanos y que sus actuaciones estén apegadas al control de legalidad.

24 Es imperante la reforma de la Ley de Patrimonio Histórico Arquitectónico de Costa Rica No 7555, tratándose de la recaudación de fondos para la conservación de inmuebles patrimoniales.



F. Dirección de Control de Gestión Administrativa

La Dirección de Control de Gestión fiscaliza el accionar de la Administración Pública a fin de que esta responda a los principios de legalidad, transparencia, eficiencia, efectividad, rendición de cuentas y participación ciudadana, todo con el objetivo de que las instituciones cumplan su cometido de cara al respeto efectivo de los derechos humanos.

A través del conocimiento y resolución de los asuntos sometidos a consideración de la Dirección, se procura hacer efectivo el derecho de todas y todos los habitantes a una gestión pública de calidad, a una Buena Administración, así como contribuir con los procesos de Gobernanza en el país, identificando aquellas dificultades que impiden a la Administración Pública responder a las necesidades de las y los habitantes de forma oportuna y proponiendo acciones correctivas.

Entre los principales temas conocidos por la Dirección para el período que nos ocupa, se encuentran los que a continuación se detallan: a) infraestructura pública nacional o cantonal (especialmente infraestructura vial y puentes); b) Falta de transparencia en el accionar de la Administración en cuatro grandes dimensiones: acceso a la información, rendición de cuentas, participación ciudadana, datos abiertos; c) Inadecuado ordenamiento territorial (Planificación urbana, costera, agraria); d) Gobernanza de los asuntos del Sector Municipal; e) Ineficiente o inexistente gestión del riesgo a nivel cantonal; f) Ineficiencia e ineficacia en la gestión de programas sociales (entrega de subsidios IMAS; otorgamiento de pensiones del Régimen no contributivo).

La atención de la casuística surgida de los temas anteriormente citados, es acompañada con intervenciones más estructurales que pretenden, a partir de la detección de un reiterado comportamiento u omisión de la Administración, determinar las causas estructurales de la problemática generada, permitiendo con ello emitir recomendaciones que tengan mayor incidencia en el mejoramiento de la gestión pública.

Asimismo, para el presente período, la Dirección ha acompañado su accionar fiscalizador con la participación activa en espacios de generación de diversas políticas públicas o de coordinación interinstitucional, procurando con ello y sin renunciar a las competencias propias de la institución, incidir con una visión de derechos humanos desde el momento de la formulación de políticas públicas, lo cual ha permitido, además, dar seguimiento a procesos participativos convocados por la Administración, tal y como se detallará posteriormente.

Asimismo, otra forma de intervención que la Dirección ha venido trabajando con especial énfasis es la promoción de la transparencia activa en el Sector Público costarricense, continuando con la incor-

poración de instituciones públicas a la Red Interinstitucional de Transparencia (RIT), instrumento promovido por la Defensoría que se suma en la construcción nacional de una política de transparencia y lucha contra la corrupción.

En el año 2015, la Defensoría dio un paso más allá en materia de transparencia, al generar el primer Índice de Transparencia del Sector Público, instrumento que permite desagregar y medir en las instituciones evaluadas (105 instituciones en la primera edición) cuatro grandes dimensiones: acceso a la información, rendición de cuentas, participación ciudadana, y datos abiertos. Posteriormente, se informará con más detalle sobre este esfuerzo y los primeros resultados obtenidos, todos coincidentes con las atrofias en el accionar del sector público que se vienen detectando en las investigaciones realizadas por la Dirección.

A continuación se detallan casos de especial relevancia del período para cada uno de los temas citados que atiende la Dirección, así como acciones estructurales en las que se trabaja. De igual forma, se hará remisión a la participación en espacios de generación de políticas públicas y a los procesos de promoción de la transparencia realizados durante el período.

Se ha considerado para este informe hacer un apartado especial sobre asuntos en los cuales el Estado costarricense a través de alguna de sus instituciones ha sido especialmente incumpliente en cuanto a la toma de decisiones, generándose una violación de derechos reiterada en el tiempo, lo cual obliga a esta institución a puntualizar su existencia.

Eficiencia en la gestión municipal: un clamor permanente

Durante el 2015-2016 se ha observado una degradación de la gestión de varios Gobiernos Locales, no solo en punto a la colaboración de manera preferente que las administraciones le deben a la Defensoría¹, de conformidad con la ordenanza señalada en el artículo 24 de la Ley de la Defensoría, sino además en torno a la efectividad para la atención del fondo de lo denunciado.

En este sentido, durante el año se efectuó un seguimiento puntual a los Gobiernos Locales de Alajuela, Puntarenas, Liberia, Santa Cruz, Santa Bárbara y Santo Domingo –entre otros- mediante diversas acciones tales como solicitudes de ampliación de información, inspecciones, reuniones con las jerarquías y funcionarios responsables e incluso citaciones para comparecer ante la Defensoría por la reiterada omisión de respuesta y atención a los asuntos planteados. En este sentido, la mayor parte de los casos atienden al tema de obra pública por parte de las Unidades Técnicas de Gestión Vial o bien, del Departamento de Control Urbano en materia de restitución del demanio por invasiones a la vía pública.

En diferentes cantones, esta Defensoría tiene en conocimiento casos de vieja data que, si bien tienen que ver con situaciones presupuestarias por tratarse de temas de obra pública, de igual forma, se observan evidentes problemas de planificación que perfectamente pudieron ser atendidos en tiempo y forma, en lugar de observar una dilación extensa en el tiempo. A modo de ejemplo, en el caso de La Milenita, desde el año 2011 la Municipalidad de Santa Bárbara de Heredia² no ha logrado concretar las acciones necesarias para evitar las inundaciones en el sector.

Por su parte, las municipalidades de Alajuela, Santo Domingo, Puntarenas Liberia, Santa Cruz, por mencionar algunas, con el paso del tiempo han incumplido reiteradamente su deber legal de responder a este Órgano Defensor, con el consecuente perjuicio para las y los habitantes que ven violentados sus derechos.

1 Artículo 24, Ley No. 7319. Ley de la Defensoría de los Habitantes.

2 Expediente de la Defensoría de los Habitantes N° 81102-2011-SI.

En temas de Gobernanza para el Desarrollo Local, no se puede pretender una adecuada articulación en la toma de decisiones y estrategias si no se le brinda una adecuada participación en los procesos a las y los diferentes sectores sociales interesados. Aunado a lo anterior, existe un evidente respeto que las administraciones le deben a la institucionalidad de la Defensoría y a cualquier Órgano de Control, por lo que, es con fundamento en ello, que los funcionarios, como simples depositarios de la confianza estatal, tienen la obligación de implementar las acciones necesarias para atender en tiempo y forma a los requerimientos pendientes.

Ordenamiento Territorial: una urgencia que impacta la calidad de vida de las personas

En los últimos años se han generado un cuerpo de instrumentos técnico-legales tendentes a mejorar el atraso que el país enfrenta en temas de ordenamiento territorial. Lo anterior, si bien es un muy buen paso en camino a generar una Gobernanza del Territorio, es claro que debe ir acompañado de la sinergia de los diferentes actores institucionales, sociales, académicos, empresariales, todos con mucho que aportar en materia de ordenamiento del territorio.

Ahora bien, los Gobiernos Locales son los mayores involucrados en los procesos de planificación territorial y es en punto a ello, que esta Defensoría observa una necesidad de que las Municipalidades dirijan sus acciones a contribuir en la construcción de una Gobernanza Territorial inclusiva, equitativa y sostenible, donde las ciudades, como centros de confluencia, de convivencia ciudadana cumplen un rol primordial, tal y como se desarrolló con anterioridad en tratándose del *Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 11: Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles*.

Tal y como se refirió, existen una serie de instrumentos legales aprobados recientemente³, todos con la finalidad de llenar vacíos legales o actualizar la normativa existente en materia de ordenamiento territorial, todo ello con la finalidad de que los planes reguladores como instrumentos técnicos y legales de planificación territorial por excelencia se ajusten a la modalidad de ordenamiento territorial propuesto.

Conviene señalar que dentro de las consideraciones planteadas en el Decreto N° 38334-PLAN-MINAE-MIVAH-MOPT-S-MAG Plan GAM 2013-2030, se establece la necesidad de planificar el territorio procurando siempre el mejoramiento de la calidad de vida, tanto de las zonas urbanas como las rurales, la protección del medio ambiente, la sostenibilidad en el desarrollo de la región y por ende, el funcionamiento ordenado de las ciudades.

Estas consideraciones son avaladas por la Defensoría a partir de la casuística conocida por la institución, misma que reitera la urgente necesidad de análisis de temas tales como la gestión de la tierra, la movilidad urbana, la inclusión de los derechos humanos, la inversión debidamente planificada de infraestructura vial, la necesidad de que los cantones cuenten con urgencia de sus catastros actualizados, inventarios de calles y puentes, entre otros. Todo ello debe constituirse como temas prioritarios, pero además de coordinación interinstitucional con actores involucrados en el proceso y la generación de alianzas público-privadas, las cuales son esenciales.

³ Decreto Ejecutivo N° 38145-PLAN-MINAE-MIVAHMOPT-S-MAG se oficializó del Plan GAM 2013-2030. Decreto N° 38334-PLAN-MINAE-MIVAH-MOPT-S-MAG se publica de Reglamento Plan GAM 2013-2030 del 30 de abril del 2014 en la Gaceta N° 82. Decreto N° 31062 se crea el Consejo Nacional de Planificación Urbana y su Secretaría Técnica, con el fin de cooperar en la formulación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano. Decreto N° 38782-MINAE-MAG-MIVAH-MIDEPLAN: **Reglamento para agilizar las acciones de revisión y aprobación de Planes Reguladores Locales y Costeros**. Decreto N° 39150-MINAE-MAG-MIVAH-PLAN-TUR: Reglamento de la transición para la revisión y aprobación de Planes Reguladores.

Los instrumentos existen y han sido actualizados; sin embargo, deben ser llevados a la práctica de manera urgente, por cuanto, como sucede en el caso de los planes reguladores⁴, no se avanza con la rapidez y urgencia debida. Asimismo, el gran reto lo constituye el ir adecuando en lo que proceda los planes reguladores, especialmente los nuevos, a las disposiciones del PLAN GAM 2013-2030. Ahora bien, no se omite indicar que a la fecha dicho Decreto se encuentra impugnado, estándose a la espera de la resolución de la Sala Constitucional⁵.

La Defensoría le dará seguimiento a la implementación del Plan GAM 2013-2030 y elaboración de planes reguladores urbanos y costeros.

Derecho a la Ciudad: un derecho humano

¿Podemos imaginar nuestras ciudades sin presas? ¿Parques y ríos para disfrutar de la naturaleza? ¿Huertos urbanos en espacios públicos? ¿Calles compartidas con bicicletas? ¿Aceras amplias y accesibles para todas las poblaciones? ¿Un sistema de transporte público limpio, moderno y eficiente? ¿Cultura al alcance de todos y todas?. Gracias al surgimiento de múltiples organizaciones sociales y del sector académico universitario, cada vez son más las personas que se atreven a soñar con la transformación de nuestras ciudades en nuevos espacios para el esparcimiento, el aprovechamiento de la naturaleza y la cultura.

La Defensoría de los Habitantes ha dado seguimiento a este movimiento urbano, reconociendo el rol activo que han tenido estos colectivos para generar conciencia ciudadana e institucional sobre el tipo de ciudades que hemos construido y los consecuentes problemas de movilidad, planificación urbana, uso del recurso hídrico y exclusión que enfrentamos por causa del modelo actual.

Las iniciativas impulsadas desde la sociedad civil son múltiples y diversas; todas tienen como norte común la transformación de las ciudades en espacios sostenibles, inclusivos y de acceso universal, que aporten al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes. Buscan entre ellas generar conciencia sobre los problemas de movilidad en el GAM y hacer propuestas alternativas⁶; proponer acciones para la transformación de ciudades sostenibles⁷; crear plataformas para la participación social⁸; proponer proyectos urbanísticos para la recuperación de zonas con potencial ambiental y recreativo como las márgenes de los ríos⁹; y promover cambios culturales y ciudades ciclo-inclusivas¹⁰. A lo anterior deben sumarse los aportes de universidades públicas y privadas en las cuales se evidencia un creciente interés por el urbanismo sostenible.

La Defensoría de los Habitantes observa con gran satisfacción que estos colectivos estén participando activamente en procesos de diálogo así como en la formulación de propuestas de trabajos y proyectos conjuntos con las instituciones públicas estatales y municipales, para impulsar cambios hacia este nuevo modelo urbano. Resultado de estos procesos se desarrolló el I Congreso Nacional de Movilidad Urbana: "Hacia ciudades seguras y sostenibles"; creándose la *Plataforma Multisectorial sobre Movilidad Urbana* que se coordina desde la Asamblea Legislativa, y que trabaja actualmente en la redacción de

4 Planes reguladores urbanos aprobados: Para San José: 12; Alajuela 5; Cartago 6; Heredia 3, para un gran total de 26 planes reguladores urbanos dentro de la GAM. Fuera de la GAM, se tienen para Limón 2 planes reguladores urbanos; para Puntarenas 10 y para el caso de Guanacaste 6 planes reguladores urbanos. Planes Reguladores Costeros aprobados: Puntarenas: 93; en Limón hay 5 planes reguladores costeros aprobados y para Guanacaste existen 86 planes reguladores costeros. Para un total de 184 planes reguladores costeros vigentes dentro de la zona marítimo terrestre.

5 Expediente N° 14-019525-0007-CO. Se impugnan los artículos 25, 35, 39 y 69 del Plan.

6 Organización Movete por tu ciudad.

7 Centro para la Sostenibilidad Urbana.

8 Plataforma de Integración Ciudadana-PIC.

9 Proyecto Rutas naturbanas.

10 Chepequetas.

un proyecto de ley¹¹ consensuado entre los sectores público, privado, social y académico, y de la cual forma parte también la Defensoría.

La Defensoría dará seguimiento tanto a las propuestas normativas como a los diferentes proyectos que surjan desde las organizaciones de la sociedad civil y academia para lo cual, recientemente la Defensoría realizó un primer conversatorio con diversas organizaciones, coincidiéndose en la necesidad de generar espacios de sinergia y coordinación intersectorial, pero especialmente interinstitucional.

Infraestructura vial: LEY 9329: Primera Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plana y Exclusiva de la Red Vial Cantonal.

Costa Rica cuenta con un sistema de transporte que carece de sostenibilidad ambiental, inclusividad y seguridad vial. Sumado a lo anterior, la infraestructura vial es absolutamente deficitaria en cuanto a responder a las necesidades de las y los habitantes. Es así como la Defensoría ha recibido para el período en análisis un buen número de quejas relacionadas con problemas de infraestructura que va desde calles, aceras, alamedas, entre otras¹².

Al respecto, el 15 de octubre del 2015, fue publicado en la Gaceta 226, el Decreto Legislativo 9329: *Primera Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plana y Exclusiva de la Red Vial Cantonal*¹³, el cual comenzó a regir a partir del 1° de enero del 2016. Dicha ley tiene como finalidad transferir a los Gobiernos Locales la atención plena y exclusiva de la red vial cantonal regulada en la Ley No. 5060, Ley General de Caminos Públicos, de 22 de agosto de 1972, en cumplimiento del mandato establecido en el artículo 170 de la constitución Política y las disposiciones contenidas en la Ley No. 8801, Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades, de 28 de abril de 2010.

En cuanto a la delimitación de la competencia, el artículo 2 del supracitado Decreto establece que la atención de la red vial cantonal, de forma plena y exclusiva, será competencia de los gobiernos locales, a quienes les corresponderá planear, programar, diseñar, administrar, financiar, ejecutar y controlar su construcción, conservación, señalamiento, demarcación, rehabilitación, reforzamiento, reconstrucción, concesión y operación, de conformidad con el plan vial de conservación y desarrollo (quinquenal) de cada municipio. Asimismo, se considerarán como parte de la red vial cantonal, las aceras, ciclo vías, pasos, rutas peatonales, áreas verdes y de ornato, que se encuentran dentro del derecho de vía y demás elementos de infraestructura de seguridad vial entrelazadas a las calles locales y caminos cantonales, el señalamiento vertical y horizontal, los puentes y demás estructuras de drenaje y retención y las obras geotécnicas o de otra naturaleza asociadas con los caminos.

Lo anterior es respaldado por el artículo 12 de la misma ley, que viene a tutelar el destino de los recursos provenientes de la recaudación del impuesto único sobre los combustibles, Ley 8114. Del total de impuestos a los hidrocarburos, un 22,25% corresponde a las Municipalidades para la atención de la red vial cantonal, monto que se destinará exclusivamente a la conservación, el mantenimiento rutinario, el mantenimiento periódico el mejoramiento y la rehabilitación. Una vez cumplidos estos objetivos, los sobrantes se utilizarán para construir obras viales nuevas de la red vial cantonal. El 50%, según la extensión de la red vial de cada Cantón. El 35%, según el índice de Desarrollo Social Cantonal (IDS). El 15% restante será distribuido en partes iguales a cada una de las municipalidades.

11 Proyecto de Ley Movilidad y Seguridad Ciclística, expediente legislativo N°19.548.

12 Expedientes 179005-2015; 192746-2015; 188542-2015; 210545-2016; 201494-2015; 205849-2016; 198627-2015; 189763-2015; 200796-2015; 210719-2016; 206645-2016.

13 Publicado el 11 de noviembre del 2015 en el Periódico La Gaceta 226.

Existe en la actualidad una Comisión Interinstitucional conformada por funcionarios del MIDEPLAN, IFAM, MOPT Y Ministerio de Hacienda, la cual será la encargada de revisar el Borrador del Reglamento que regulará la Ley 9329. Se espera que para agosto del 2016, el Ministerio de Hacienda informe sobre el monto del porcentaje que le corresponderá a cada Municipalidad, con el fin de que se integre al Presupuesto para el 2017¹⁴.

La Defensoría dará seguimiento al proceso de implementación efectiva de la normativa aprobada, tanto desde las acciones que se deben tomar desde el Poder Ejecutivo, como el accionar propiamente de los Gobiernos Locales.

Ordenamiento del territorio agrícola: más allá que una parcela

En el caso de los derechos de los campesinos, este continúa siendo un tema que incorpora poblaciones con altas vulnerabilidades y necesidades en vista de sus particularidades y que permean todas las áreas de su existencia, siendo que no solo se trata del derecho de acceso a la tierra, de dilaciones administrativas en sus escrituraciones, sino además de condiciones económicas apremiantes, como efectos propios de la pobreza y cambio climático.

Si bien en informes anuales de años anteriores, la Defensoría determinó que la gestión administrativa para atender a las necesidades de los adjudicatarios se había convertido en un obstáculo para la consecución de los objetivos planteados por la misma institucionalidad del extinto IDA que incluía, además de los temas de omisión, dilación y fiscalización, también los de corrupción, repercutiendo directamente en los derechos e intereses de las y los campesinos, con el tiempo y diversas prácticas que llegaron hasta la apertura de procedimientos administrativos, modificación en el protocolo para la compra de tierras y una serie de medidas correctivas urgentes, el actual Instituto de Desarrollo Rural ha logrado mejorar su atención. No obstante lo anterior, el tema agrario continúa siendo un punto esencial dentro de la agenda nacional.

En este sentido, dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Alberto Cañas Escalante" (PND), se plantea en el tema del Desarrollo Agropecuario y Rural, una necesidad de efectuar diversas acciones en aspectos sociales, de innovación, de proyectos en el agro, dirigido a grupos sociales en condición de vulnerabilidad con el fin de reducir la desigualdad y las brechas socioeconómicas territoriales.

Partiendo de lo anterior, esta Defensoría ha observado un mejoramiento de la relación que las Sedes Regionales del INDER tienen con sus adjudicatarios y solicitantes, es evidente que los tiempos de resolución de los diversos tipos de solicitudes se prolongan en el tiempo. En este sentido, este Órgano Defensor continúa recibiendo solicitudes de intervención, por la insatisfacción sobre la gestión que realiza el INDER, debido a que se genera una expectativa a las y los habitantes, quienes esperan una demanda eficiente y oportuna en el tema de acceso a la tierra¹⁵, irregularidades en los procesos de revocatoria de las adjudicaciones¹⁶, definición de terrenos¹⁷, así como la dilación de la administración para la entrega de escrituras¹⁸, el cual a todas luces, la búsqueda de soluciones urgentes, es de imperante necesidad.

A pesar de lo anterior, durante este año 2015-2016, el Instituto de Desarrollo Rural ha trabajado en reducción de tiempos y movimientos para atender a una efectiva titulación de predios pendientes; sin embargo, es claro que falta mucho por hacer. En el tema de las escrituraciones, dentro del trabajo de las Sedes Regionales, se están buscando formas para atender la demanda de titulación de los adjudicatarios

14 *Indicado por el Lic. Carlos Manuel Soto, Asesor Legal de la Presidencia del IFAM y miembro de la Comisión citada.*

15 Expediente N° 198997-2015-SI, interpuesta por la señora Lucila María Gutiérrez Cisneros.

16 Expediente N° 202801-2015-SI, interpuesta por la señora. Alba Nidia Quirós Fernández.

17 Expedientes N° 105295-2012-SI, 140380-2013-SI, 144390-2013-SI, 171793-2014-SI, 186876-15-SI, 199085-15-SI.

18 Expedientes N° 86400-2011-SI, 181651-2015-SI, 184860-2015-SI, 190697-2015-SI, 194975-2015-SI, 209844-2016-SI.

de manera individual y de manera integral con los asentamientos¹⁹, empero con una limitada eficiencia y sobre ello, es de fundamental mención que las poblaciones campesinas requieren de intervenciones no solo efectivas, sino eficientes.

Eficiencia y Eficacia en la gestión de programas sociales que inciden en la lucha contra la pobreza

IMAS: Gestión de la demanda por subsidios

Tal y como se expuso en el Capítulo 1 del presente Informe, en lo relativo al Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 1; durante el período del presente informe las denuncias por dilación en la respuesta de solicitudes de subsidios formuladas ante el IMAS resultaron un número importante. Ante esta situación el IMAS decidió la contratación de un servicio de CALL CENTER para recibir las solicitudes de cita de sus usuarios. Dicho servicio quedó sobrepasado en su capacidad de respuesta durante las primeras semanas, lo cual generó una importante cantidad de denuncias ante la Defensoría que superó las 200 solicitudes de intervención. Lo anterior, generó que se convocara a las autoridades del IMAS para conocer de primera mano las acciones correctivas a tomar por parte de la institución.

Al respecto, se informa que ya se tomaron las acciones correctivas sobre el servicio, lo cual efectivamente ha generado que disminuyan las denuncias presentadas ante la Defensoría. A la fecha la Defensoría evalúa las argumentaciones del IMAS, de cara a la elaboración del correspondiente informe.

En igual sentido, se ha dado seguimiento al Sistema Nacional de Registro Único de Beneficiarios de Programas Sociales que coordina el IMAS, mismo que permitirá contar con información interrelacionada entre todas las instituciones del país que atienden diversos programas sociales, todo ello permitirá enfocar con mayor precisión y eficacia las políticas sociales que se generen de combate a la pobreza.

La Defensoría brindará seguimiento puntual al desarrollo e implementación de dicho Sistema.

Régimen no Contributivo: Una urgente necesidad de mejorar su gestión.

Conforme a lo expuesto en el Capítulo I del presente, específicamente el Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 1, el Régimen No Contributivo de Pensiones (RNC), fue creado por la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, N° 5662 del 23 de diciembre de 1974, y sus posteriores reformas. Dicho Régimen se considera un programa adicional al Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, que administra la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) y está operativizado mediante el Reglamento No. 8278 del 28 de agosto del 2008, y sus reformas, estableciendo como su objetivo el proteger a todos los costarricenses y extranjeros residentes legales del país, así como a las personas menores de edad, quienes, se encuentren en situación de pobreza o pobreza extrema (necesidad de amparo económico inmediato) y que no califican en alguno de los regímenes contributivos o no contributivos existentes, según las condiciones que se establecen en el referido reglamento.

Conforme a la información brindada por la CCSS, los pensionados del RNC, aumentaron de 90.211 a 108.069 colones, entre 2010 y febrero 2016. Este incremento ocurrido en los últimos 5 años forma parte de una estrategia gubernamental planteada para lograr que al 2018 se llegue a una cobertura de 115.000 personas que reciban el beneficio de poco más de ₡75.000 colones mensuales en las pensiones ordinarias del RNC y ₡247.525 colones para las Pensiones de Parálisis Cerebral Profunda.

19 Expediente N° 86400-2011-SI, acerca de escrituración en Asentamiento Pitahaya en Orotina.

Es así como con ocasión del significativo número de denuncias que recibe la Defensoría de los Habitantes, sobre la gestión del Régimen No Contributivo de Pensiones (RNC), se ha brindado seguimiento a las acciones que a nivel macro la Administración está tomando en aras de atender las solicitudes formuladas por los habitantes y resolverlas en tiempo. El tema cobra especial importancia tomando en consideración las condiciones socioeconómicas de gran vulnerabilidad que presenta en su mayoría la población beneficiada.

Al respecto, la Defensoría recomendó²⁰ a la Caja Costarricense del Seguro Social se tomaran las medidas necesarias que permitieran garantizar la celeridad en la resolución de las solicitudes de pensión conocidas, esto tomando siempre en consideración que la dilación en la toma de acciones por parte de la Administración impacta significativamente la calidad de vida de esta población. Como respuesta a las recomendaciones giradas, la Gerencia de Pensiones de la Caja Costarricense de Seguro Social informó a esta Defensoría que la institución trabaja actualmente en implementar un Nuevo Modelo de Pensiones. Ante esta posible reforma en la tramitología de cara a generar mayor eficiencia y eficacia del RNC, la Defensoría está avocada a brindarle seguimiento puntual a las reformas que se pretenden instaurar, requiriendo mayor información a la CCSS²¹, misma que se considera fundamental de cara a que la institución pueda llevar a buen término la propuesta de mejoramiento.

Al respecto, la Gerencia de Pensiones emite respuesta mediante oficio DAP-456-2016/DCI-164-2016 del 19 de abril de 2016, explicando que la selección y aprobación del nuevo modelo está programado para diciembre 2016 y su implementación para el año 2017, encontrándose actualmente en proceso de valoración y estudio.

Según datos brindados por la Gerencia de Pensiones de la Caja Costarricense de Seguro Social, para el 2015 se recibieron 15.057 (quince mil cincuenta y siete) solicitudes de todo el sistema de pensiones integrado, existiendo únicamente 108 funcionarios administrativos para su atención, aprobándose un total de 8.741 (ocho mil setecientos cuarenta y un) casos en ese año. De esta forma, a diciembre de 2015 se contabilizó un pendiente de 12.357 (doce mil trescientos cincuenta y siete) casos, todo lo cual preocupa a esta Defensoría tomando en consideración la situación vulnerable en que se encuentra la población solicitante.

Para la Defensoría de los Habitantes la oferta que el Estado brinda a los habitantes de menores recursos económicos que no han cotizado a la seguridad social, de contar con una pensión que les permita atender sus necesidades básicas, debe ir efectivamente acompañada de una tramitación eficiente, efectiva, respetuosa de los derechos humanos que no vuelva nugatorio el acceso al régimen, tal y como viene ocurriendo a partir de la cantidad y tiempos de respuesta a las solicitudes que se viene presentando.

Gestión Integral del Riesgo: avances en materia de políticas públicas

Tal y como se informó en el Capítulo I del presente Informe, específicamente en lo relativo al Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 13 referidas a las acciones en torno al cambio climático, el año 2015 marcó el inicio de una nueva plataforma para la Gestión Integral del Riesgo de Desastres, tanto en la esfera mundial, como a nivel regional y nacional.

Puntualmente, a nivel nacional la Comisión Nacional de Emergencias centró sus esfuerzos en la elaboración de dos instrumentos fundamentales para la Gestión del Riesgo de Desastres: La Política Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2030 (que se emite bajo Decreto Ejecutivo N°39322-MP-MINAE-MVAH, de 30 de noviembre de 2015) y el Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2020 (aprobado por la Junta

20 Informes finales con recomendaciones Nos. 07319-2015-DHR del 28 de julio de 2015 y 10961-2015-DHR del 05 de noviembre de 2015.

21 Oficio No. CGA-0014-2016, dirigido a la Gerencia de Pensiones por parte de la Defensoría de los Habitantes.

Directiva de la CNE en la Sesión N°17-02-2016). Ambos instrumentos son una síntesis articulada y coherente que resume aspiraciones, voluntades, compromisos y acciones para reducir la vulnerabilidad, mejorar la preparación para la atención de las emergencias y orientar la recuperación en caso de desastres. Ambos también alineados con los instrumentos internacionales, regionales y políticas públicas del país, de manera particular con el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018. De igual forma se alimentan con los resultados del seguimiento al Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2010-2015²².

La Defensoría de los Habitantes fue participante activa desde un rol de fiscalización de los procesos de consulta con los diversos sectores sociales que llevaron a la elaboración de la Política y el Plan Nacional del Gestión del Riesgo.

Ante este panorama, la Defensoría considera que el gran reto país es la implementación y ejecución del Plan Nacional de Gestión del Riesgo, para lo cual es necesario y urgente a) Cambiar el paradigma de que los desastres son eventos naturales, sino que son una construcción social del riesgo; b) Que la institucionalidad comprenda que gestionar el riesgo está íntimamente ligado con el modelo de desarrollo, lo que implica priorizar la política de ordenamiento territorial; c) Que la gestión del riesgo debe tener un enfoque nacional, regional y con énfasis en lo local; d) Que las municipalidades agilicen la elaboración de los planes reguladores y se articule y coordine con las federaciones de municipalidades y municipalidades vecinas esta construcción; e) Que es indispensable fortalecer las capacidades municipalidades a fin de lograr un desarrollo menos asimétrico; d) Que la responsabilidad de la Gestión Integral del Riesgo de Desastres es del Sistema Nacional del Riesgo y no la Comisión Nacional de Emergencias, que debe dedicarse más a su función rectora; e) Que en los programas sociales se incluya la gestión del riesgo y que la vulnerabilidad sea un determinante que oriente la inversión social, para garantizar la protección de la vida y los medios de vida a largo plazo; f) Asegurar la participación de todos los sectores de la población en los procesos de planificación, ejecución y evaluación de los distintos programas de gestión del riesgo y promover campañas para aumentar la resiliencia de las comunidades.

La Defensoría dará seguimiento a la implementación efectiva de las políticas públicas aprobadas, así como a los retos antes descritos.

Promoción de la Transparencia: la Red Interinstitucional de Transparencia, el Índice de Transparencia del Sector Público y la Alianza para el Gobierno Abierto

La Defensoría ha venido participando de la iniciativa multilateral denominada Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), conformada por distintos países, con el compromiso de modernizar el aparato estatal, desde tres conceptos trascendentales como son la transparencia, la colaboración y la participación, cuyos objetivos son los siguientes: 1. Aumentar la disponibilidad de información sobre actividades gubernamentales. 2. Apoyar la participación ciudadana. 3. Implementar los más altos estándares de integridad profesional en las administraciones. 4. Aumentar el acceso a nuevas tecnologías para la apertura y la rendición de cuentas.

Dentro del Primer Plan de Acción de la Alianza para el Gobierno Abierto, se incluyó la propuesta de establecer un Índice de Transparencia para el Sector Público costarricense (ITSP), que propuso la Defensoría y que fue puesta a consulta con distintos sectores de la academia, sector productivo y sociedad civil. Se definieron los siguientes objetivos para el Índice: a) Contar con información actualizada que sirva como base para afianzar la transparencia en las instituciones públicas costarricenses; b) Funcionar como un instrumento de apoyo y consolidación de la Red Interinstitucional de Transparencia; c) Cimentar una cultura de transparencia, rendición de cuentas y apertura al escrutinio y auditoría ciudadana.

22 Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias. Unidad de Desarrollo Estratégico del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo. Informe de resultados del seguimiento al Plan Nacional de Gestión del Riesgo. San José, 2015.

El ITSP es un instrumento que aspira a fomentar el cambio institucional orientado a mejores prácticas de transparencia a lo interno de las instituciones públicas del país y una de las razones por las cuales, en la primera evaluación externa independiente realizada por las autoridades de la Alianza para el Gobierno, se calificó como uno de los "Compromisos Estrellas" del Primer Plan de Acción.

En el mes de diciembre de 2015, la Defensoría de los Habitantes, Gobierno Digital y el CICAP, presentaron los resultados del Índice de Transparencia en el Sector Público Costarricense (ITSP), con base en la información disponible en los sitios web de 105 instituciones públicas. Dentro de las conclusiones a que se arribaron producto del trabajo realizado, se destaca lo siguiente:

Los resultados de esta primera evaluación muestran que el país tiene un camino que recorrer en materia de transparencia de acuerdo con los indicadores del ITSP, pues la nota promedio nacional fue de 32.24. Los temas vinculados a acceso a la información obtuvieron la calificación más alta, con un promedio de 46.02, seguidos por los temas vinculados a rendición de cuentas, con un promedio de 31.45, seguidos por los temas vinculados a participación ciudadana, con un promedio de 26.99, y cerrando finalmente con los temas vinculados a datos abiertos de gobierno, con un promedio de 14.27.

Los resultados de estos 95 indicadores ofrecen una radiografía exhaustiva en materia de transparencia según la información disponible en los sitios web de cada una de las 105 instituciones evaluadas en este informe, permitiéndoles conocer con detalle dónde pueden y deben mejorar. Convirtiéndose así el Índice en un instrumento que además de medir, guía el proceso que mejora que siguen las instituciones públicas en materia de transparencia.

La Red Interinstitucional de Transparencia y las nuevas incorporaciones

La Red Interinstitucional de Transparencia de la Defensoría de los Habitantes, se visualiza y así se conceptualiza, es una herramienta para facilitar a las y los habitantes el ejercicio del derecho humano y constitucional de acceso a la información de carácter público, por medio de su publicación en internet. Este esfuerzo de la Defensoría forma parte de lo que se observa como un círculo virtuoso que se complementa con la propuesta de ley de acceso a la información y el ITSP de la DHR.

En el presente ejercicio, se logró incorporar a la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), al Benemérito Cuerpo de Bomberos, al Instituto Costarricense del Deporte y Recreación (ICODER), Asamblea Legislativa, y a la Municipalidad de Dota. En este último caso ha sido interesante observar la creación de un micro sitio con características de inclusividad, principalmente para personas con limitaciones físicas.

Seguimiento de Investigaciones:

1.- Derecho a la Titulación: una forma de hacer efectivo el derecho a la vivienda digna²³.

El derecho a la vivienda se concreta no solo con el disfrute efectivo de una vivienda, sino con el de contar con un título de propiedad que permita seguridad jurídica para las familias adjudicatarias. Lo anterior hace que, la Defensoría insista siempre en que los procesos de dotación de vivienda culminen efectivamente con la inscripción formal de la propiedad a nombre de las familias beneficiadas.

Pese a lo anterior, existen situaciones –no pocas lamentablemente- en las que proyectos de vivienda inicialmente desarrollados por alguna institución estatal no culminan satisfactoriamente todo el proceso

23 Expedientes 135213-2013 y 137267-2013.

hasta la titulación del mismo, lo cual con el paso del tiempo vuelva las situaciones generadas de una mayor complejidad para su solución efectiva.

Ejemplo de lo anterior, treinta y ocho familias habitan desde hace aproximadamente 45 años sus viviendas ubicadas en el Barrio de Corazón de Jesús, del cantón central de San José, sin que a la fecha hayan recibido un título de propiedad. Estas viviendas, construidas por el IMAS, en terrenos de la Junta de Educación de San José, nunca fueron efectivamente traspasadas a los beneficiarios, quedando ubicadas en terrenos determinados como demaniales.

Pese al tiempo transcurrido, la institucionalidad costarricense no ha logrado solventar la problemática descrita, siendo que lo acordado en su oportunidad, sea que la Junta de Educación de San José donara el terreno al IMAS para que titulara las propiedades, no se logró ejecutar efectivamente, con el agravante de que actualmente corresponderá a una Junta Liquidadora de la Junta de Educación de San José el realizar la donación respectiva, sin perjuicio de que de parte del IMAS pueda existir alguna objeción de recibir los terrenos.

Para esta institución es de crucial importancia el proceso de titulación, en aras de lograr el mejoramiento de la calidad de vida de las personas que habitan en el Barrio Corazón de Jesús, quienes al no contar con el título de propiedad de sus viviendas, tienen restricciones de posibilidades de crédito y disposición de sus inmuebles, así como de mejoramiento de los mismos.

La Defensoría ha instado al IMAS, la Municipalidad de San José, el Ministerio de Educación, la Junta (Liquidadora) de Educación de San José, el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo a que resuelvan sin mayor demora el problema, para lo cual se conformó y se coordina la Comisión Interinstitucional Permanente, que tiene como fin la solución integral y en forma definitiva del problema de titulación y por ende, de ordenamiento territorial.

Situaciones como la anterior no deberían seguir siendo postergadas en el tiempo, debiendo el Estado actuar sin mayor demora.

2.- Problemas emergentes de la planificación territorial²⁴

Los habitantes de la Urbanización Alfa y Omega, ubicada en el distrito de Mata de Plátano del Cantón de Goicoechea, denunciaron ante la Defensoría la problemática que vienen atravesando por la inundación de sus casas de habitación, producto de una naciente y dos pozos de agua (ya codificados), localizados en la zona; así como otras aguas pluviales provenientes de lugares vecinos.

Pese a las obras que ha realizado la Municipalidad de Goicoechea en la zona, no se ha logrado eliminar del problema de humedad constante e inundación de las viviendas, poniéndose en peligro la integridad física de los habitantes de la zona.

Ante la complejidad de la problemática denunciada, se conformó una Comisión Interinstitucional, atendida por funcionarios de la Municipalidad de Goicoechea, del SENARA, del IMAS, del Área de Salud de Goicoechea, de la Comisión Nacional de Emergencias y coordinada por la Defensoría de los Habitantes, con el objetivo de procurar las acciones legales y técnicas necesarias para solventar esta problemática.

La comisión conformada ha logrado determinar las principales causales que generan la problemática de la zona, sea la ratificación de una naciente permanente (y dos cuerpos de agua), escenario que se traduce por un lado en problemas ambientales urbanos que afectan a una población y por el otro, la invasión del radio de área de protección de la naciente por todo tipo de infraestructura que, además está expuesto a riesgo de contaminación debido a que se encuentra totalmente urbanizado.

²⁴ Expediente 123002-2013.

Tomando en consideración que estamos ante una zona urbanizada por completo, la complejidad de la solución a la problemática planteada es muy alta. Pese a ello, la Defensoría ha insistido en la necesidad de que se tomen acciones sin mayor demora, ya que con el pasar del tiempo aumenta el riesgo y la inseguridad urbana, se contamina el agua de la naciente y otros cuerpos de agua en la zona, así como el deterioro de la infraestructura vial debido a la humedad subterránea; en otras palabras urge una replanificación urbana que permita gestionar a esta ciudad en forma sustentable y segura, con el propósito de lograr un desarrollo sostenible.

3.- Seguimiento al Centro de Atención de Personas con enfermedad mental en conflicto con la ley.

Desde hace varios años la DHR ha dado seguimiento a la puesta en funcionamiento del Centro de atención para personas con enfermedad mental en conflicto con la Ley "CAPEMCOL", el cual se constituye en el centro de tratamiento psiquiátrico especializado y de rehabilitación para las personas inimputables o con imputabilidad disminuida a las que se les impone una medida cautelar o de seguridad por el sistema penal y cuya creación se origina a partir del voto N° 2009-4555 de la Sala Constitucional.

Preocupa a la DHR que transcurridos 7 años desde que fuera dictada la sentencia constitucional, las autoridades de la CCSS hayan dilatado de forma excesiva, el dictado de algunas acciones que llevaría a la puesta en funcionamiento del CAPEMCOL; en ese sentido, es hasta el 13 de enero de 2016 que la Junta Directiva comunica a la Gerencia Médica, Gerencia de Infraestructura y Tecnología y al Hospital Nacional Psiquiátrico, el acuerdo tomado en el artículo 49 de la sesión de N° 8816, en donde se dispone la creación de un área diferenciada en el Hospital Nacional Psiquiátrico con el fin de resguardar la seguridad de quienes ingresan con orden médica y quienes ingresan por orden judicial; con lo cual, el CAPEMCOL seguirá funcionando de manera temporal a espera de que en el Hospital Psiquiátrico se construyan las áreas diferenciadas, aspecto que no está claro cuánto tiempo durará, esto por cuanto la Junta Directiva no define plazos.

Asimismo, del informe presentado por la Gerencia Médica con oficio N°GM-84432-16 se destacan dos aspectos que inquietan a la DHR y que tienen relación con el poco avance en dos procesos que son fundamentales para la ejecución de lo acordado por parte de la Junta Directiva de la CCSS; el primero tiene relación con el proceso de análisis y estudio de oferta y demanda del CAPEMCOL; y el segundo tiene relación con la definición de manuales y criterios para la distribución de recursos provenientes de la Junta de Protección Social y cuya determinación aún no ha iniciado, ya que se encuentra en una etapa de constitución de una Comisión que examinará este tema.

4.- Seguimiento a los temas de protección de derechos de autor y derechos conexos.

La DHR durante varios años ha dado seguimiento a las denuncias interpuestas por parte de la Asociación de Compositores y Autores Musicales de Costa Rica (ACAM) y la Asociación de Intérpretes y Ejecutantes Musicales de Costa Rica (AIE)²⁵; quienes denunciaron la implementación de una serie de acciones por parte del Poder Ejecutivo desde agosto de 2009 y cuyas consecuencias fueron el debilitamiento de los mecanismos por los cuales el Estado tutela los derechos de propiedad intelectual que ostentan los artistas musicales y el despojo efectivo de algunos de esos derechos.

En relación con estos temas, la DHR ha realizado múltiples gestiones y solicitudes de información con la Administración Solís Rivera²⁶, con el fin de que se tomen acciones como el retiro de las reservas al

25 Expedientes No. 55897-2010-SI y 71543-2010-SI.

26 Una de ella fue la reunión efectuada en Casa Presidencial el 23 de febrero de 2015, en la cual se indicó entre otras cosas que la Viceministra de la Presidencia, Anna Gabriel Zúñiga Aponte, conversaría con el señor Presidente de la República y el señor

convenio de Roma y tratados internacionales en Derechos intelectuales de autor y la derogación de los decretos que afectan el pago de estos Derechos; sin embargo, a la fecha no se ha tomado una decisión y por el contrario, del oficio DVMP-AGZA-414-2015, suscrito por la Viceministra Zúñiga Aponte, el tema aún sigue discutiéndose sin mayores avances desde el plano de lo técnico y lo político. Al respecto, no existe razón para que se siga postergando la atención definitiva del presente asunto, por lo que la Defensoría continuará insistiendo en el acatamiento de las recomendaciones formuladas.

5.- Colonia Virgen del Socorro aún sin puente²⁷

Desde el año 2011, la Defensoría atiende a la comunidad de Colonia Virgen del Socorro de San Miguel de Sarapiquí para que la Municipalidad de Alajuela reemplace el vado que da paso sobre el Río San Fernando por un puente adecuado a las necesidades habitacionales y productivas de la zona, pues dicho vado representa un riesgo constante para quienes deben transitarlo. Como consecuencia del fenómeno que afectó la zona atlántica a mediados de 2015, la crecida del río prácticamente destruyó el vado, socavó el camino y derribó el puente de hamaca que permitía el paso peatonal cuando el río estaba crecido, manteniendo incomunicada a la comunidad durante varios días.

La Municipalidad ha sostenido durante años que no cuenta con suficientes recursos para asumir por sí sola la construcción de un puente, por lo que en el año 2014 solicitó colaboración al MOPT para la donación de estructuras modulares tipo Bailey. La Defensoría giró recomendaciones a ambas instituciones para que se definiera conjuntamente una solución para la comunidad²⁸. Finalmente, en setiembre de 2015 y como consecuencia de la afectación del vado por el temporal y la intervención de la CNE, el MOPT reservó para el gobierno local dos estructuras de puentes modulares. A pesar de lo anterior, a la fecha no se han culminado las acciones para concretar la entrega de estas estructuras por parte del MOPT, ni el proyecto para su instalación por parte de la Municipalidad, ante lo cual, la realidad es que a pesar de las acciones realizadas durante años, la comunidad continúa sin tener el puente que requiere, aumentándose cada vez más el riesgo de un desastre.

6.- Reubicación de afectados por el Huracán Tomas²⁹

En 1990 se generó un enjambre sísmico que afectó toda la región sur este del Valle Central, lo que ocasionó que diferentes zonas en el cantón de Puriscal fuesen catalogadas como áreas de alta susceptibilidad a deslizamientos, determinándose como área de Emergencia Nacional, por la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias. Pese a ello, se permitió la construcción de viviendas en esa zona.

Con el paso del tiempo esas viviendas comenzaron a sufrir las consecuencias del deslizamiento, lo cual se agravó con las fuertes precipitaciones a raíz del Huracán Tomas. Así, mediante informe técnico³⁰ se determina que dichas viviendas se encuentran sobre un área de alta vulnerabilidad, recomendándose tomar medidas al respecto. Además, dicha población fue incluida en el Decreto de declaración de estado de emergencia nacional, número 36252-MP del 04 de noviembre de 2010, el cual contaba con cinco años de vigencia.

Pese a lo expuesto, el Estado continúa sin reubicar, no sólo a esta población específica, sino a las más de cincuenta familias incluidas dentro del decreto, vulnerando derechos como el de vivienda digna, a la

Ministro de la Presidencia.

27 Expediente No. 90179-2011.

28 Oficio N° 00563-2015-DHR del 26 de enero de 2015.

29 Expediente No. 70286-2010.

30 Informe Técnico DPM-INF-1291-2010 del 31 de enero de 2011 e Informe N° IAR-INF-1023-2013, del 16 de diciembre de 2013.

salud y a la vida, debido al latente peligro en el que se encuentran las personas que habitan esta zona. Diversos factores son los que han impedido que se gestione debidamente la atención a esta población. El primero y más importante es la falta de coordinación interinstitucional, pues es hasta el año 2015, con la intervención de la Defensoría de los Habitantes, que se logra que las diferentes autoridades trabajen de forma conjunta. Además, no se le ha brindado la prioridad debida a la situación expuesta, siendo hasta los últimos meses que se ha manifestado mayor voluntad política para la solución de problema.

Y mientras el Estado continúa alargando el proceso, son muchas las familias que se ven afectadas por diversas razones. Quienes aún residen en la zona, mantienen en riesgo su vida, mientras que las que ya se fueron, debido a las normas existentes, quedaron imposibilitadas de obtener una ayuda por parte del Estado.



G. Dirección de Asuntos Económicos

La Dirección de Asuntos Económicos realizó intervenciones en materia de seguridad alimentaria¹, transporte público, control de la recaudación de la ruta 27², administración del espectro radioeléctrico y problemas para otorgarle una frecuencia a la Universidad Estatal a Distancia³, seguimiento a préstamo del BID para proyectos de infraestructura vial⁴, seguimiento a procesos estructurales de la Caja Costarricense del Seguro social en materia de reestructuración, sistemas de información y contabilidad de costos, pluses salariales y traslado de utilidades de empresas públicas al régimen de IVM, análisis de proyectos de ley en materia fiscal⁵, instalación de hidrantes por parte de los Gobiernos Locales que administran acueductos, vacíos normativos para la protección de los intereses de las y los usuarios de los autobuses, metodologías, ajustes tarifarios y estructura tarifaria de la distribución de electricidad⁶. Todos estos son ejemplos de investigaciones, en su mayoría iniciadas de oficio, realizadas por esta Dirección.

Sin embargo, por la diversidad, cantidad y complejidad de intervenciones que durante este período ha realizado la Dirección de Asuntos Económicos en relación con acciones y omisiones de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), particularmente en materia de transporte público y combustibles, se consideró conveniente, exponer en este apartado lo actuado por la Defensoría en estos temas. A continuación se detalla el trabajo realizado por la Defensoría en relación con decisiones regulatorias de la ARESEP, las recomendaciones emitidas para corregir algunas de las deficiencias comprobadas, asimismo, se concluye que es necesario que las y los señores diputados analicen con detalle cuál ha sido el desempeño de ese ente regulador en los últimos años, para valorar hacer reformas urgentes a la ley que crea a la Autoridad Reguladora.

1 Véase el capítulo relativo al ODS-2, *Erradicación del hambre*.

2 Véase el capítulo relativo al ODS-9, *Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación*.

3 Al respecto véase el informe con recomendaciones del expediente N° 146256-2014.

4 Ídem 2.

5 Solamente en los casos en que alguna comisión parlamentaria remitió el proyecto en consulta se emitió criterio formal, sin embargo los distintos proyectos son de conocimiento de esta Dirección.

6 En relación con la estructura tarifaria de la distribución de la electricidad, se concluyó satisfactoriamente una consultoría realizada por la Escuela de Economía de la Universidad Nacional.

Defensa de los derechos de las y los usuarios mediante la intervención en audiencias públicas convocadas por la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos

Durante el período 2015-2016 la Defensoría participó en alrededor de 38 audiencias públicas, de las cuales un 20% se refirió a propuestas metodológicas para tarifas de servicios regulados tales como: combustibles, buses, taxis, electricidad, hidrantes, entre otros; para las cuales la institución llevó a cabo el análisis técnico pertinente y realizó sus planteamientos, desde la perspectiva de los derechos e intereses de las y los usuarios de los servicios. El grueso de la intervención en las audiencias públicas, correspondió a propuestas de ajustes tarifarios (normalmente aumentos) en los diferentes servicios regulados. En el siguiente cuadro se observa una síntesis de los resultados de estas intervenciones de la Defensoría, según lo decidido por la ARESEP respecto a aprobar o no la propuesta tarifaria:

Resultado obtenido	Porcentaje de audiencias atendidas en las que se obtuvo ese resultado
Rechazo absoluto del aumento pretendido por el prestador del servicio	46.66%
Ajuste inferior al pretendido por el prestador del servicio	36.66%
Aprobación del ajuste pretendido	16,66%

Lo anterior demuestra que de todas las audiencias tarifarias en que intervino la Defensoría, solamente en un 16.66% ARESEP aprobó la pretensión del prestador del servicio; en los demás casos rechazó de plano la propuesta o aprobó un ajuste inferior al pretendido.

Intervenciones relativas a los modelos de cálculo de tarifas de autobuses. El modelo ordinario

La metodología de cálculo ordinario de tarifas del transporte remunerado de personas modalidad autobús, es uno de los instrumentos regulatorios que más ha sido cuestionado por los distintos sectores interesados en el transporte público en los últimos años. La Defensoría ha sido una de las principales fuentes de críticas hacia el modelo. El motivo de esos cuestionamientos ha sido, principalmente que, la metodología es muy vieja, con un poco más de 15 años de vigencia, sin cambios importantes en todo ese tiempo, con componentes obsoletos o ajenos a la actualidad del servicio. Durante años, la ARESEP hizo caso omiso de las advertencias de los distintos sectores. No fue sino hasta que la Contraloría General de la República interviene y le ordena revisar el modelo, que el ente regulador inicia un proceso de revisión.

En ese proceso, ARESEP convocó en tres ocasiones a audiencia pública para aprobar una nueva metodología ordinaria de buses. Sin embargo, las dos primeras no fueron aprobadas, debido a las distintas oposiciones de que fueron objeto. Finalmente, en el tercer intento, la Autoridad Reguladora, emitió la resolución RJD-035-2016 del 25 de febrero de 2016, aprobando la "nueva" metodología ordinaria de tarifas de buses, la cual, a la fecha no ha sido aplicada.

Ante el fracaso de las primeras dos audiencias, la falta de claridad y justificación de los cambios que propuso la ARESEP, y el escaso diálogo técnico que hasta ese momento se había logrado sobre los temas medulares que el ente regulador había planteado en anteriores propuestas metodológicas, la Defensoría convocó a todos los sectores involucrados para dialogar junto con la ARESEP sobre temas críticos relativos al modelo. Este ejercicio fue una especie de antesala de discusión técnica, que fungiera como insumo para la propia Autoridad Reguladora para una nueva propuesta de reforma del modelo tarifario.

Entre los temas que se discutieron se pueden citar: pros y contras de pasar de 7 a 15 años el reconocimiento tarifario de la depreciación de los autobuses, necesidad de un protocolo para la realización de estudios de demanda, desactualización de los coeficientes del modelo, y cómo reconocer de forma correcta algunas situaciones relativas a los choferes y a la calidad del servicio.

Teniendo a su disposición los insumos obtenidos en los Foros convocados por la Defensoría, la ARESEP convocó a una nueva audiencia. En ésta, la Defensoría presentó su posición a partir del análisis de la metodología propuesta por la entidad reguladora⁷, sobre diversos temas que a criterio de la Defensoría no estaban suficientemente claros o cuya aplicación podría resultar inconveniente para los usuarios. Algunos de esos planteamientos fueron los siguientes⁸.

- *Sobre el cálculo del volumen mensual de pasajeros*

En cuanto al tema relacionado con la estimación del volumen mensual de pasajeros -una de las variables más sensibles utilizadas en el modelo- la Defensoría considera importante que como parte del proceso de cálculo tarifario, se incluyera como requisito contar con los estudios técnicos de demanda de pasajeros realizados por el CTP o la ARESEP, y con una antigüedad no mayor a los 3 años. Además, planteó la necesidad de establecer un protocolo que permita la estandarización en la elaboración de estos estudios técnicos, el cual debe ser suscrito por la ARESEP y el CTP, de modo que en el futuro no se presenten discrepancias sobre el diseño de los mismos. Al respecto ARESEP manifestó que el "*protocolo de demanda de pasajeros está fuera del alcance de esta metodología dado que la presente propuesta no desconoce las potestades del Ente Rector*"⁹. Ante esto, y considerando las experiencias que se presentan en la realidad, este Órgano Defensor ha considerado necesario recalcar su posición en cuanto al establecimiento de los mencionados protocolos, que definan reglas claras y precisas para la elaboración de los estudios necesarios que permitan la estimación de tan importante variable dentro del modelo de fijación tarifaria ordinaria. La Defensoría retomó ese asunto en el informe con recomendaciones emitido en relación con una ruta de buses¹⁰.

- *Sobre la determinación de la demanda implícita*

En su propuesta metodológica, ARESEP propuso un procedimiento mediante el cual, a falta de un estudio de demanda, se pudiera inducir la cantidad de pasajeros transportados por una empresa de buses, a partir de datos como la cantidad de viajes realizados, la capacidad máxima promedio de su flota, entre otros. Al respecto, y comprendiendo que tal procedimiento podría llegar a sustituir los estudios específicos de demanda, la Defensoría advirtió a la Autoridad Reguladora que su aprobación podría abrir un portillo peligroso que podría generar por un lado, la falta de preocupación de las entidades reguladoras por realizar estudios reales de demanda, y por otro, que las empresas de transporte público no se preocupen por aportar a la ARESEP los datos fidedignos de esta variable.

Asimismo, la Defensoría sugirió a la ARESEP revisar la utilización de un factor de ocupación de las unidades igual a 0.60 para los viajes que se realizan en "*horas no pico*"¹¹, pues de acuerdo a los datos

7 Oficio DAEC-147-2015 Dirección de Asuntos Económicos, Defensoría de los Habitantes, "*Posición de la Defensoría de los Habitantes a la Propuesta de la ARESEP sobre Metodología de Fijación Ordinaria de Tarifas para el Servicio de Transporte Remunerado de Personas, Modalidad Autobús*", diciembre 2015.

8 Se reseñan a continuación solamente algunos de los planteamientos hechos por la Defensoría ante la propuesta metodológica de ARESEP. Para un detalle de todos los argumentos de la Institución, véase el citado oficio DAEC-147-2015.

9 Oficio N°003-CMTB-2016 Comisión Ad-Hoc de Temas de Transporte Remunerado de Personas Modalidad Autobús, ARESEP (2016). "*Informe de Posiciones presentadas en la Audiencia Pública de la Propuesta de Metodología de Fijación Ordinaria de Tarifas para el Servicio de Transporte Remunerado de Personas, Modalidad Autobús*".

10 Expediente N° 182709-2015-SI, que se reseña más adelante.

11 Sobre este particular, como igualmente lo ha hecho esta Defensoría en ocasiones anteriores, basó su posición en el hecho de que para rutas de autobuses se recomienda establecer un valor mínimo de este factor de ocupación cercano a la relación entre

mostrados por este Órgano Defensor en varias oportunidades, este valor resulta ser muy alto para muchas rutas¹², razón por la cual se estaría sobreestimando la demanda en esos periodos del día, lo cual podría producir una distorsión en las tarifas.

En su resolución, ARESEP estimó que el argumento de la Defensoría no es válido ya que considera que de antemano este órgano defensor asume la despreocupación y el mal ejercicio de las labores por parte de la ARESEP, así como de los operadores y de los demás entes involucrados. Paradójicamente, poco después de haber emitido ese criterio, se informa en medios de comunicación nacional que "*Empresas autobuseras han estado reportando menor cantidad de pasajeros y mayor cantidad de viajes de sus unidades, con el fin de solicitar aumentos en las tarifas a la Autoridad Reguladora (...) Así lo revelan varias auditorías realizadas por la ARESEP, así como estudios realizados por el Programa de Desarrollo Urbano Sostenible (ProDUS) de la Universidad de Costa Rica...*"¹³. Este hallazgo confirma las preocupaciones de la Defensoría.

Este Órgano Defensor, mantiene su posición pues existen muchos casos en los cuales las empresas de transporte público reportan a la ARESEP datos de demanda que a todas luces parecen inexactos, pero que esa institución no se preocupa por verificar. Entonces, si ese fuera el caso (que los datos reportados no fueran fidedignos), la aproximación a la que hace referencia la metodología de la ARESEP, estaría sustentada sobre una base incorrecta y por lo tanto, el resultado de las tarifas también sería incorrecto. La Defensoría estima, que en el cálculo de las tarifas de autobuses no debe existir ninguna duda sobre la veracidad de los datos que se están considerando en dichos cálculos, pues la entidad reguladora está obligada a garantizar la transparencia de los procesos tarifarios.

- **Sobre el tipo de unidad autorizada en la ruta para la fijación tarifaria**

Esta Defensoría considera que cuando un operador de transporte público adquiere unidades que no corresponden al tipo de ruta, la ARESEP debería reportar al CTP esta situación para que esa entidad corrija el problema, y de esta manera evitar que la tarifa se eleve más de lo debido, por usar unidades que no corresponden al tipo de ruta; ante lo cual la Autoridad Reguladora ha manifestado que esto concierne "*a condiciones particulares que corresponden al momento de la aplicación de la metodología*"¹⁴. Sin embargo, la Defensoría se pregunta: ¿cómo puede esa situación resolverse en el momento de la aplicación de la metodología, si en ese momento es cuando se determina que la unidad no corresponde al tipo de ruta en la que opera, pero está autorizada por el órgano concedente? ¿Tendrá entonces que asumir el usuario el error de la administración?

Además, en esta misma materia, la "*Defensoría considera que es obligación del operador tener en orden todos los requerimientos que exige el órgano concedente, así como también es obligación de la Administración garantizar la transparencia de las condiciones establecidas, sea en el contrato de concesión o en el acuerdo del permiso de explotación. Por lo tanto, es injustificable que un empresario opere con unidades que no están inscritas y mucho menos justificable que le sean reconocidas tarifariamente*"¹⁵.

el número de asientos y la capacidad total del vehículo, de tal manera que se presente un balance entre el nivel de comodidad del usuario y los costos de operación de las unidades. Al respecto, véase Molinero, A. y Sánchez, L. (2003). *Transporte Público: Planeación, Diseño, Operación y Administración*. México D.F.

12 Al respecto, véase oficios DAEC-147-2015 oposición DHR a tarifas pretendidas por la ruta N°141, DAEC-130-2015 oposición DHR a tarifas pretendidas por la ruta N°179, DAEC-132-2015, oposición DHR a tarifas pretendidas por la ruta N° 641 y DAEC-007-2016 oposición DHR a tarifas pretendidas por la ruta N° 545.

13 www.elmundo.cr "*Empresas autobuseras engañaron a la ARESEP para pedir aumentos en tarifas, revela estudio*", 6 de abril, 2016.

14 Oficio 003-CMTB-2016 Comisión Ad-Hoc de Temas de Transporte Remunerado de Personas Modalidad Autobús, ARESEP (2016). "*Informe de Posiciones presentadas en la Audiencia Pública de la Propuesta de Metodología de Fijación Ordinaria de Tarifas para el Servicio de Transporte Remunerado de Personas, Modalidad Autobús*."

15 Oficio DAEC-147-2015 Dirección de Asuntos Económicos, Defensoría de los Habitantes (2015). "*Posición de la Defensoría*"

- **Sobre el rezago tarifario**

La ARESEP señala en la metodología propuesta que el *"rezago tarifario ocurre cuando un operador no ha realizado una solicitud de ajuste tarifario en un período mayor a un año a partir de su última petición"*. Y señala esa entidad reguladora como se reconocerá dicho rezago, una vez determinado el mismo y el porcentaje de ajuste correspondiente.

La propuesta señala además, *"que el aumento resultante de la tarifa se reconocerá en tramos trimestrales iguales distribuidos por el plazo que resta a la concesión o permiso"*.

Sobre este tema la Defensoría planteó a la ARESEP en el documento de posición, que reconoce la iniciativa de esa institución de introducir el tema en la propuesta metodológica, no obstante, consideró que la solución planteada por la entidad reguladora, tal y como fue planteada es insuficiente para resolver adecuadamente los problemas de rezago tarifario.

Considera este órgano defensor que tal y como está planteada la propuesta de solución, podría convertirse en una injustificada tolerancia, para que algunas empresas no soliciten ajustes ordinarios de tarifas en períodos como el que establece la Ley (un año). La Defensoría señaló que entre otras posibles soluciones, que podría analizarse la posibilidad de que antes de otorgarle la admisibilidad a la solicitud de ajuste tarifario bajo esas condiciones (solicitudes de ajustes elevados), se evalúe la situación operativa y financiera de la empresa para determinar la proporción real del ajuste, y de esa manera, evitar, en la medida de lo posible, otorgar excesos en las tarifas.

La ARESEP señaló que está en desacuerdo con el argumento de la Defensoría, ya que genera duda sobre la capacidad de seguimiento que se haga a los operadores del servicio y que ello corresponde a un mero juicio de valor sin ninguna prueba o fundamento. En realidad lo que la Defensoría propuso es que se trate de evitar los aumentos excesivos en las tarifas del transporte público. Pero sobre esos aumentos excesivos que hace poco se realizaron con bastante frecuencia, sí tiene pruebas la Defensoría que en muchas oportunidades, por no verificar (ARESEP) la información operativa de las empresas, lo cual significa no darle seguimiento a esos datos, esa entidad reguladora ha realizado ajustes, en algunos casos, de más del 300% sobre la tarifa base.

- **Coefficientes desactualizados**

La Defensoría cuestionó que en la nueva metodología se actualizaron únicamente los coeficientes de mecánicos, repuestos y accesorios y no se actualizaron otros factores, particularmente el coeficiente del consumo del combustible.

Al respecto ARESEP señaló que no sólo incorpora lo pertinente a diferentes insumos con los que ha contado la ARESEP (estudios contratados), si no que contempla también la necesidad de realizar revisiones y actualizaciones de diferentes parámetros, coeficientes y variables, con el fin de que se incorporen los cambios en el entorno financiero.

Aunque hay otros coeficientes que no fueron actualizados como lo mencionó la Defensoría, llamó la atención que no se actualizara el coeficiente de consumo de combustible, el cual tiene una vigencia de más de 20 años, y este rubro es el segundo en importancia después de los salarios, en la estructura general de costos de las empresas. La Defensoría insistirá en este tema en una investigación de oficio.

Intervenciones relativas a los modelos de cálculo de tarifas de autobuses. El modelo "extraordinario"

En cuanto al proceso de fijación tarifaria extraordinaria a nivel nacional para el servicio de autobuses correspondiente al I semestre del año 2016, la Defensoría expuso criterios relevantes para comprender los alcances de dicho proceso, desde la perspectiva de la transparencia y rendición de cuentas, en defensa de los derechos de los usuarios¹⁶.

El modelo de ajuste extraordinario considera los cambios en los precios de los siguientes cuatro rubros: combustible, salarios de personal técnico operativo, insumos de mantenimiento y gastos administrativos. Estos cuatro rubros constituyen aproximadamente un 75% del costo total considerado en el modelo ordinario de fijación tarifaria, por lo que este Órgano Defensor considera que al aplicarse un aumento individual de tarifa a un operador luego de haber sido aplicado el modelo extraordinario, la estimación respectiva debería considerar una base de cálculo de solamente el 25% de los costos restantes; pero por el contrario, la ARESEP vuelve a aplicar la modelación con una base del 100% de los costos, lo que se considera una "repetición" en la consideración de los costos, que "perjudica directamente a los usuarios del servicio; y que pone en entredicho la aplicación del principio de servicio al costo en la estimación tarifaria."

Al respecto, ARESEP manifestó que "cuando se realiza una fijación tarifaria ordinaria a una ruta determinada, posterior a una fijación tarifaria extraordinaria, la misma debe estar sustentada en los parámetros operativos propios de la ruta, como son: cantidad de carreras, distancia del recorrido, demanda de pasajeros, cantidad de autobuses, tipo de ruta y composición de la flota, la tarifa así fijada se compara con la tarifa actualizada en la última fijación tarifaria extraordinaria para determinar si procede un incremento o una disminución"¹⁷. Precisamente por eso, la Defensoría refuerza su posición en cuanto a tener que considerar solamente el 25% de los costos que no son considerados en el modelo de fijación extraordinaria, para no volver a tomar la totalidad de los costos, a pesar de que los usuarios del servicio ya deben pagar como parte de su tarifa sobre la consideración de una base del 75% de los costos totales de la estructura de cálculo tarifario.

Por otra parte, esta Defensoría hizo alusión a que la variación relativa en los costos sujetos al ajuste extraordinario tiene los siguientes comportamientos:

- Para esperar rebajas en las tarifas, deben principalmente bajar a niveles mayores sobre los demás rubros de costos, los precios de los combustibles y de los insumos de mantenimiento.
- Los rubros relacionados con el costo de los salarios y los gastos administrativos tienen un comportamiento casi permanente al alza, es decir aumentan cada semestre, lo que lógicamente producen un efecto de aumento en la tarifa.

Para ello, como parte del análisis, la Defensoría planteó algunos "escenarios" que permitieran sensibilizar la aplicación del modelo, entre los cuales se encontró que:

"Uno de los aspectos que recibe mayor atención por parte de la población en general lo constituye el precio de los combustibles; sin embargo, a manera de ejemplo, si los restantes rubros se mantuvieran constantes, para obtener una rebaja en la tarifa promedio del 10%, se requeriría que el precio promedio semestral del diésel disminuyera en un 50% (¢251.54 por litro, según el precio promedio de referencia del anterior semestre). Por otro lado, si el precio actual del diésel fuera el precio de referencia promedio semestral (¢345 por litro), y considerando de nuevo que los demás rubros se mantuvieran constantes, se produciría una rebaja en la tarifa cercana al 5%".

¹⁶ Posición presentada en marzo 2016, oficio DAEC-024-2016, "Posición de la Defensoría de los Habitantes en relación con la Fijación Tarifaria a Nivel Nacional para el Servicio de Transporte Remunerado de Personas Modalidad Autobús, correspondiente al I Semestre del año 2016 (Ajuste Extraordinario de Tarifas)".

¹⁷ Resolución RIT-035-2016 Intendencia de Transportes, Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (2016). "Ajuste Extraordinario de Oficio para el Servicio de Transporte Público Remunerado de Personas, Modalidad Autobús, a Nivel Nacional". La Gaceta N° 55 Alcance N° 45 del 18 de marzo del 2016.

A pesar de estos señalamientos, la ARESEP replicó que *"lo señalado por la Defensoría sobre sensibilizar la metodología vigente para el caso del combustible no es de recibo en el presente estudio tarifario, esto por cuanto se está en presencia de un proceso de aplicación de la metodología establecida y no ante una modificación de la misma, para lo cual se requiere iniciar un procedimiento independiente al presente"*¹⁸. De esta manera, se pierde la intención pretendida por esta Defensoría, de tener una constante retroalimentación de opiniones y razonamientos técnicos en la búsqueda de incentivar procesos proactivos, ante la falta de interés en la investigación y la revisión de procesos que demuestra la ARESEP, situación que impide fomentar la transparencia y la rendición de cuentas ante aspectos que inciden directamente en los usuarios de los servicios de autobuses.

A la luz de lo anterior, la Defensoría iniciará una intervención de oficio para profundizar en esta discusión con ARESEP, con el objetivo de buscar la corrección del modelo de ajuste extraordinario.

Deficiencias regulatorias comprobadas en casos investigados

Las observaciones y advertencias que la Defensoría le ha planteado a la ARESEP en las discusiones tarifarias, provienen de la comprobación de acciones u omisiones de este ente regulador, ya sea que surjan del análisis mismo de pretensiones tarifarias, o de casos concretos denunciados por habitantes ante la Defensoría una vez que se aprueban ajustes tarifarios. Los hechos comprobados han mostrado cómo el ente regulador, se ha alejado del principio de servicio al costo y de su obligación de garantizar el equilibrio financiero del transporte público. La consecuencia de ello ha sido, en no pocas situaciones, la aprobación de incrementos tarifarios desproporcionados. Entre esas situaciones se pueden citar, por ejemplo, la falta de estudios técnicos sobre el volumen de pasajeros que se movilizan en las distintas rutas del país, falta de estudios apropiados de horarios, flota operativa; así como, el rezago en la modernización del transporte público.

Ahora bien, no todas estas carencias son enteramente responsabilidad de la ARESEP. Algunas son producto de la falta de políticas claras y concretas por parte del Poder Ejecutivo, en la figura del Consejo de Transporte Público - como ente rector- , lo cual ha tenido consecuencias negativas, la mayoría de las veces sobre los usuarios del servicio, y en una menor proporción sobre los operadores.

Dos ejemplos de procedimientos poco adecuados son los casos de las rutas 126-131 y 132 en San Juan de Tobosí, y de la ruta 1204 en Ciudad Quesada, que fueron investigados por la Defensoría en el periodo 2015-2016 y que se reseñan a continuación.

El caso de las rutas 126, 131 y 132 San Juan de Tobosí de Cartago

El caso de las rutas 126, 131 y 132 la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, autorizó en diciembre de 2012, un aumento en las tarifas, mediante el procedimiento de ajuste automático, de 14,63%. Luego, ante una solicitud de ajuste ordinario que había sido solicitado previamente por la empresa operadora del servicio de las rutas mencionadas, la ARESEP autorizó en enero de 2013, un aumento en las tarifas de 65,58%, lo que significa que en el término de un mes los usuarios de las rutas 126, 131 y 132 vieron aumentadas sus tarifas en 80,21%.

En este caso, el elemento que más incidió en ese aumento tan elevado fue la demanda de pasajeros. La empresa argumentó que los datos de demanda presentados por ellos en los datos estadísticos de operación fueron calculados a "tarifa máxima", un criterio que la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos ha venido aceptando y aplicando sistemáticamente en las fijaciones tarifarias, sin tener un respaldo técnico sobre el mismo, pero que además, genera tarifas muy elevadas.

18 Ídem.

La situación generó tal malestar en las comunidades afectadas, que ARESEP optó por contratar los servicios de la Universidad de Costa Rica, un estudio de volúmenes de pasajeros, el cual fue realizado por PRODUS-UCR. Este estudio arrojó un dato de demanda de 54.456 pasajeros/mes promedio. Esto a pesar de que la empresa había reportado en su solicitud de ajuste tarifario una demanda de 36.557 pasajeros/mes promedio, una diferencia de 33%.

Esa diferencia ocasionó que la Autoridad Reguladora oficiosamente hiciera un nuevo ajuste en las tarifas, el cual según los cálculos de la ARESEP significaba una disminución en las tarifas de 29% aproximadamente. Propuesta que, realizado el análisis técnico pertinente, la Defensoría apoyó en la respectiva audiencia pública.

No obstante, llamó la atención de esta Defensoría que, en la convocatoria a audiencia pública que hizo la ARESEP para disminuir las tarifas de las rutas 126, 131 y 132, se planteó una disminución en todos los fraccionamientos de las tres rutas del 29%, pero cuando emitió la resolución en la que fijaba las tarifas, unas fracciones disminuyeron más del 29%, otras menos del 29% y otras, en lugar de bajar, como se había establecido en la convocatoria, subieron de precio. En otras palabras, sin previo aviso a los usuarios, la ARESEP cambió los términos en que se había convocado el ajuste, creando con ello una incerteza jurídica y por consiguiente una clara indefensión a los usuarios del servicio y a la misma empresa prestataria del servicio. La juridicidad de tal decisión, actualmente está en conocimiento de la Junta Directiva de ARESEP.

El caso de la ruta 1204 en el cantón de San Carlos

En octubre del año 2014 la empresa que opera el servicio de la ruta 1204 en el cantón de San Carlos, solicitó un ajuste tarifario de 321,90%. En febrero de 2015, la ARESEP aprueba un aumento en las tarifas de la ruta 1204 de 310,04%. Como ya es usual en ARESEP, a pesar de que algunos usuarios presentaron oposiciones señalando que, la empresa no cumplía con los horarios autorizados por el CTP, el ente regulador no verificó la información de demanda, carreras y flota, entre otras cosas, que presentó la empresa en su solicitud de ajuste tarifario. Ante esta situación, usuarios del servicio solicitaron la intervención de la Defensoría¹⁹.

Como parte de la investigación, la Defensoría hizo una inspección de campo in situ, en la cual se pudo determinar que la empresa no estaba cumpliendo con los horarios autorizados por el CTP, es decir, brindaba menos carreras de las autorizadas por ese órgano, situación que de alguna manera incidió en el aumento tan desproporcionado que fijó la Autoridad Reguladora en febrero de 2015, pero que esa institución, a pesar de las denuncias de los usuarios, no verificó esa información.

Revisada la información de demanda reportada por la empresa a la ARESEP, la Defensoría determinó que, durante varios años movilizaba mensualmente en promedio un aproximado a los 6.700 pasajeros, pero con un mes de diferencia, antes del ajuste realizado por ARESEP, la empresa reportó un poco más de 21.000 pasajeros promedio mensual. Este aspecto tampoco fue revisado por ARESEP, a pesar de que es poco probable que se den movimientos de pasajeros con diferencias de esa magnitud en tan sólo un mes.

Cabe señalar que el Consejo de Transporte Público le había autorizado a la empresa prestataria del servicio de la ruta N° 1204 una flota de 4 unidades. Sin embargo, en la inspección de campo realizada por funcionarios de la Defensoría, se detectó que la empresa brindaba el servicio con dos autobuses. De igual manera, un mes y medio después de la inspección realizada por la Defensoría, el Consejo de Transporte Público realizó un estudio de campo en la ruta 1204 y detectó que la empresa brindaba el servicio con dos autobuses. Por lo tanto, al tener la empresa autorizada un exceso de flota, se incrementaron los costos, aspecto que también tuvo una incidencia sensible en el aumento de las tarifas que le

19 Expediente N° 182709-2015.

aprobó ARESEP. Esto lo hubiera detectado ARESEP si hubiera atendido lo planteado por los usuarios en la audiencia pública y hubiera observado *in situ* la operación de la ruta.

Sin embargo, cuando el Consejo de Transporte Público realizó el estudio de campo a mediados del año 2015, pudo detectar que la empresa estaba brindando más carreras de las autorizadas, pero la empresa reportó menos demanda de la que había reportado cuando solicitó el ajuste tarifario. La Diferencia era menor en más de 2000 pasajeros.

Entonces, a pesar de que la empresa estaba movilizandando menos demanda (según datos reportados por la misma empresa), y de haber reducido la flota en una unidad, el CTP le autorizó a esa empresa una mayor cantidad de servicios, situación que generó muchas dudas en la Defensoría, no sólo en cuanto a los criterios que propiciaron la aprobación del aumento en los horarios, sino de la razonabilidad técnica para proceder de esa forma.

Todas esas cosas que a todas luces parecen irregulares en la administración del servicio por parte de la empresa y que son muy visibles, no fueron investigadas ni por la Autoridad Reguladora ni por el Consejo de Transporte Público, y sobre esa base se están definiendo las tarifas de la ruta 1204.

Ante las inconsistencias y dudas que generaron en la Defensoría las acciones de la ARESEP como el CTP, este Órgano Defensor recomendó a la ARESEP:

- a. Diseñar un protocolo en conjunto con las instancias técnicas del Consejo de Transporte Público, para la realización de los futuros estudios de campo sobre volúmenes de pasajeros del transporte remunerado de personas, en el cual se establezca con claridad los criterios que deben ser contemplados para su realización. El mismo debe ser debidamente aprobado mediante acuerdo de las respectivas Juntas Directivas.
- b. Desestimar en el corto plazo, la realización un nuevo estudio tarifario en la ruta N° 1204, hasta tanto el CTP no haga un replanteamiento del esquema operativo de dicha ruta, debido a que ese órgano le autorizó un incremento en los horarios de servicio a la empresa, a pesar de que ésta, en un plazo relativamente corto, reportó una demanda sustancialmente menor, lo cual, desde el punto de vista de los niveles de movilización no parece un comportamiento razonable, y tampoco parece razonable que el CTP aumente los horarios de servicio si disminuye la demanda de pasajeros. Pero además, la Defensoría pudo detectar en una inspección realizada recientemente (3, 4 y 5 de abril-2016), que la empresa Transportes B° Corazón de Jesús y Linda Vista S.A. no está cumpliendo a cabalidad con los horarios autorizados por el CTP después de la realización de su estudio de campo.
- c. Contratar la realización de un estudio de volúmenes de pasajeros en la ruta N° 1204 y con base en ese estudio definir el esquema operativo de dicha ruta.
- d. Valorar la posibilidad de NO utilizar estudios de demanda realizados por el Consejo de Transporte Público antes de la entrada en vigencia de la nueva metodología ordinaria de tarifas, en los cuales se haya definido la demanda promedio mensual de la ruta, con base en el procedimiento de normalización de la demanda que actualmente utiliza ese Consejo, debido a que los criterios de normalización están sustentados sobre una base de información que es reportada por los empresarios y la cual, a la fecha, no es verificada por ninguna de las entidades competentes, lo que le da un margen de discrecionalidad muy alto a las empresas y que a la postre puede incidir en demandas o volúmenes de pasajeros poco confiables.

Asimismo, recomendó al CTP:

- a. Replantear el esquema operativo autorizado en la ruta N° 1204 mediante artículo 3.2 de la Sesión Ordinaria 55-2015 del 23 de setiembre de 2015, ya que no guarda relación con los datos de demanda obtenidos en el estudio de campo realizado por el CTP a finales de junio y principios de julio de 2015, ni con los datos de demanda reportados por el operador de la ruta para efectos de la normalización de la demanda realizada por ese órgano rector.
- b. Verificar el cumplimiento de la empresa, de los horarios de servicio autorizados por el órgano concedente mediante artículo 3.2 de la Sesión ordinaria 55-2015 del 23 de setiembre de 2015 y aplicar las sanciones que correspondan en caso de incumplimiento.

Ausencia de transparencia y de evaluación de impacto de las decisiones regulatorias en materia de precios de los combustibles

Como parte de sus labores ordinarias en la defensa de los derechos e intereses económicos de las y los habitantes, en el periodo 2015-2016 la Defensoría intervino de oficio en todas las audiencias públicas²⁰ convocadas por la ARESEP para la discusión de sus propuestas metodológicas y tarifarias en relación con los precios internos de los combustibles. De esta forma, ha tenido conocimiento de primera mano de las acciones del ente regulador en la materia. Sin embargo, esa intervención resultó insuficiente para una defensa completa de los derechos e intereses de los habitantes.

Por ello, en el ejercicio de sus competencias, la Defensoría inició de oficio una investigación que culminó en un informe con recomendaciones dirigidas a corregir serias deficiencias encontradas en el proceder de la Autoridad Reguladora, particularmente en cuanto a la transparencia de sus actuaciones y de limitaciones al derecho de las y los usuarios a la participación efectiva en las audiencias públicas. Los hallazgos y las recomendaciones emitidas al respecto, se reseñan a continuación:

1. A través de los años, la Autoridad Reguladora ha modificado el modelo tarifario de los combustibles que expende RECOPE; en las sucesivas modificaciones, la ARESEP ha desagregado, en la fórmula de cálculo, los rubros que se adicionan a los precios internacionales de referencia para determinar el precio doméstico.
2. En octubre de 2015, la Junta Directiva de ARESEP²¹, aprobó la "Metodología tarifaria ordinaria y extraordinaria para fijar el precio de los combustibles derivados de hidrocarburos en planteles de distribución y al consumidor final" vigente al día de hoy. Esta metodología está compuesta de 46 ecuaciones y 142 variables, lo cual la hace difícil de comprender y compleja para los usuarios interesados en los cálculos tarifarios de precios de los combustibles.
3. La aplicación por primera vez de esa metodología, tenía como consecuencia un aumento abrupto y desproporcionado de los precios de los asfaltos, búnker y Gas Licuado de Petróleo (GLP), en comparación con los precios internos entonces vigentes. Ese resultado era imposible de prever para los sectores interesados, porque cuando ARESEP convocó a audiencia para discutir la metodología que finalmente aprobó en octubre de 2015, no puso a disposición de las personas interesadas el modelo digital ni los insumos que permitieran valorar los impactos en los precios internos que la metodología propuesta pudiera haber tenido. Desconoce la Defensoría si la ARESEP tenía o no conocimiento de que el aumento abrupto y desproporcionado de algunos precios de los combustibles pudiera ser el resultado al aplicarse por primera vez la metodología. Lo cierto del caso es que ello fue una sorpresa

²⁰ Debe distinguirse entre audiencias y consultas públicas, ambas convocadas por la ARESEP. La audiencia pública se refiere a fijaciones ordinarias de precios y propuestas metodológicas; la consulta pública es para las fijaciones extraordinarias y carece de acto público de discusión como sí ocurre en las audiencias.

²¹ RJD-230-2015 del 15 de octubre de 2015 y publicada en el Alcance Digital 89 a La Gaceta 211 del 30 de octubre de 2015.

totalmente imprevisible para el resto del país.

4. Sin embargo, esta situación no se llegó a consolidar porque ante la alarma general ocasionada por la convocatoria a audiencia pública y los precios internos resultantes²², mediante Decreto Ejecutivo²³, el Poder Ejecutivo estableció una política sectorial tarifaria en el sector energía para esos productos. Como resultado, los precios del búnker y el Gas LP no aumentaron en el porcentaje inicialmente propuesto por ARESEP.

5. No obstante, el impacto positivo que tuvo la aplicación del decreto, el procedimiento metodológico seguido por la ARESEP para instrumentalizar la política sectorial emitida por el Poder Ejecutivo, no fue presentado ni discutido en audiencia pública, de manera que los usuarios de los combustibles afectados no tuvieron oportunidad de conocer y referirse al mismo.

6. El proceso de audiencia pública que realiza la Autoridad Reguladora en materia de fijaciones y metodologías tarifarias, según lo dispuesto en el artículo 36 de su Ley Orgánica (Ley 7593), constituye un trámite formal administrativo, que no alcanza a proteger los derechos e intereses de los participantes. Por ello, se recomendó a la ARESEP:

- Hacer uso de los medios de comunicación locales para informar y divulgar la convocatoria a audiencia pública. La radio local, el perifoneo y un aviso en la Municipalidad y en otras oficinas públicas claves del cantón pueden hacer lo que los periódicos y La Gaceta no pueden.
- Buscar nuevos mecanismos para poner a disposición de los usuarios los expedientes tarifarios, además de la Internet. Esto es de vital importancia, especialmente para aquellos habitantes que viven fuera del Área Metropolitana y que no poseen acceso a Internet y cuyo "análisis costo-beneficio" de venir a San José a recoger el expediente tal vez arroja un resultado negativo y prefieren no participar en el proceso.
- Incorporar dentro de los expedientes tarifarios la autoevaluación de la empresa en materia de la calidad de los servicios prestados, para que la misma pueda ser objeto de discusión en audiencia pública, incluyendo la propuesta concreta de los prestatarios de cómo el ajuste de tarifas pretendido mejorará los resultados para el próximo período, asumiendo tanto la empresa como la ARESEP un compromiso para lograrlo.
- Brindar mayor asesoría técnica a los usuarios: Poco o nada pueden hacer los usuarios teniendo toda la información de la solicitud a su alcance, pero sin saber qué hacer con ella o carecer de apoyo técnico suficiente para presentar una oposición que vaya a tener algún impacto en la decisión final. En ese sentido, se recomendó a la ARESEP fortalecer con recursos y personal al Consejero del Usuario.

7. La ley de la ARESEP establece un marco regulatorio más amplio que la sola consideración de aspectos financieros de las empresas prestatarias de los servicios públicos. Los artículos 1, 4 y 31, entre otros, de la Ley 7593 establecen que en la fijación de las tarifas y tasas de los servicios públicos, la ARESEP está en la obligación de considerar aspectos de calidad, cantidad, confiabilidad, continuidad, oportunidad y prestación óptima, además, de los criterios de equidad social, sostenibilidad ambiental, conservación de la energía y eficiencia económica. Esas disposiciones de la ley 7593 crean un marco que, para la Defensoría, trasciende hacia un **enfoque de fijación social de tarifas y precios de los servicios públicos**. A pesar de ello, la mayoría de los elementos antes señalados han estado ausentes en las metodologías tarifarias propuestas por la ARESEP, siendo omisas, particularmente, en **criterios de equidad social**.

22 Aumentos entre 67% y 72% para el gas LP; 34.5% para el búnker. Ambos productos, son críticos para la industria y sector comercial, y para cocina en el sector residencial.

23 Mediante Decreto Ejecutivo No. 39437-MINAE publicado en el Alcance Digital 4 a La Gaceta 8 del 13 de enero de 2016, el Poder Ejecutivo estableció como objetivo de la política sectorial en el sector de energía, que los precios internos de venta del Gas Licuado de Petróleo, Bunker, Asfalto, Emulsión Asfáltica mantengan una relación con respecto al precio internacional similar a la vigente en el período 2008-2015.

Por ello y, como una primera aproximación a un enfoque social de tarifas, la Defensoría recomendó a la ARESEP que en los estudios tarifarios se incluya un aparte, sección o capítulo, donde se evalúen los impactos que las metodologías y los ajustes en los precios y tarifas de los servicios regulados, eventualmente tendrían sobre el costo de la vida de la población, diferenciando por estratos de consumidores²⁴. De esta forma, la ARESEP estaría previendo y dimensionando el impacto social de sus propias decisiones tarifarias. Posteriormente, al incluir en los modelos tarifarios los criterios de equidad social, la ARESEP podría balancear el mayor costo del servicio público entre los diferentes grupos de usuarios y determinar el efecto específico sobre el nivel de vida del grupo familiar.

8. ARESEP insiste en utilizar **“precios de referencia”** en lugar de los precios exactos que RECOPE paga por los productos que importa²⁵. Al respecto, la Defensoría indicó a la ARESEP que un precio de un mercado de referencia no necesariamente corresponde a un precio al costo, ni es necesariamente consistente con las características del producto que adquiere la empresa. De una u otra manera, ARESEP acogió este argumento pues en el modelo tarifario aprobado en octubre adicionó a la fórmula general el elemento “Di” el cual reconoce el diferencial entre el precio utilizado en la fórmula y el precio en que se realizan las importaciones y el rezago en la entrada en vigencia del mismo.

No obstante, ese ajuste no corrige totalmente las diferencias entre los precios efectivos pagados por RECOPE y los precios internacionales de referencia, de manera que estas diferencias se reconocen con un rezago considerable, cuando se realizan las fijaciones ordinarias de los precios internos. Por ello, y para zanjar la discusión que aún está vigente, en cuanto a si los precios de referencia pueden ser considerados “precios al costo” como lo exige la ley de la ARESEP, la Defensoría recomendó a ésta, hacer una consulta a la Procuraduría General de la República sobre la interpretación y los alcances del principio de servicio al costo establecido en la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, en relación con la utilización de precios internacionales de referencia en lugar de los precios efectivos de compra o importación en las metodologías tarifarias para fijar de forma ordinaria y extraordinaria el precio interno de los combustibles.

9. Dada la complejidad de la metodología de fijación tarifario vigente en la actualidad, la cual no es de fácil comprensión para el usuario final de los combustibles, se recomendó a ARESEP elaborar un manual para el usuario de la metodología vigente que incluya las definiciones de cada variable a nivel conceptual, operacional e instrumental, los formularios o fichas con que la empresa regulada debe proporcionar la información requerida para la corrida del modelo y “modelo digital” u hojas electrónicas donde se instrumentaliza la metodología. Esta información deberá ser de conocimiento público, para lo cual se recomienda su publicación en el sitio página web de la Autoridad Reguladora.

Asimismo, la Defensoría recomendó a la Autoridad Reguladora que toda convocatoria a audiencia pública para conocer propuestas tarifarias metodológicas, incluya el modelo digital (u hoja de cálculo) además de las cifras y datos necesarios, para que los interesados puedan realizar las simulaciones tarifarias derivadas de la propuesta metodológica, de forma que se reduzca la incertidumbre sobre los posibles resultados en los precios y tarifas de la aplicación por primera vez de las metodologías propuestas.

Sobre el impuesto único a los combustibles

La investigación de oficio de la Defensoría también analizó el impuesto único a los combustibles, como uno de los elementos que más impactan los precios internos de los hidrocarburos. En el estudio realiza-

24 Debe considerarse que actualmente se cuenta con amplia información sobre ingresos y gastos de los hogares, provista por las encuestas del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, además de la información sobre el perfil del usuario que posee cada empresa de servicio público, entre otras fuentes de información disponibles.

25 En los modelos de combustibles aprobados por la ARESEP, SE UTILIZAN COMO PRECIOS DE REFERENCIA LAS COTIZACIONES FOB ALTA Y BAJA REPORTADAS POR *PLATT'S OILGRAM PRICE REPORT* DE COSTA DEL GOLFO DE *STANDARD & POORS* DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA (USA). LO CUAL NO CORRESPONDE NECESARIAMENTE A LOS PRECIOS REALES O EFECTIVOS DE COMPRA DE RECOPE, NI AL MERCADO EN ESTA EMPRESA SE ABASTECE.

do se comprobó que desde su creación (julio 2001) a febrero 2016, el monto del impuesto ha crecido alrededor de un 192%, lo cual es consistente con la inflación acumulada en ese lapso. Ahora bien, es claro para la Defensoría que la eliminación del impuesto único reduciría sensiblemente el precio interno de los combustibles. El siguiente cuadro muestra el peso relativo del impuesto único en el precio final de las gasolinas, diesel y keroseno en la fijación realizada mediante la resolución RIE-009-2016 del 3 de febrero de 2016.

Precios internos de combustibles al consumidor

Combustible	Precio en colones por litro			Peso relativo impuesto único sobre precio final (%)
	Sin impuesto único	Impuesto único	Con impuesto único	
Gasolina Súper	314,75	244,25	559,00	43,69
Gasolina Regular	305,75	233,25	539,00	43,27
Diesel	315,00	138,00	453,00	30,46
Keroseno	306,25	66,75	373,00	17,90

Fuente: Con base en resolución RIE-009-2016 ARESEP.

Este tema del impuesto único y sus consecuencias sobre el precio de los combustibles fue analizado por la Defensoría de los Habitantes en el año 2005²⁶. En esa oportunidad, la Defensoría emitió un Informe Final con recomendaciones notificado a las siguientes autoridades: al señor Presidente de la República, al Presidente de la Asamblea Legislativa, al Ministro de la Presidencia, al Ministro de Hacienda, y al Presidente de la Comisión Permanente de Asuntos Económicos de la Asamblea Legislativa. Específicamente, en el informe referido la Defensoría llegó a las siguientes conclusiones:

- Que el artículo primero de la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias (Ley 8114) establece un impuesto único a los combustibles.
- Que el impuesto único a los combustibles es un impuesto específico (monto fijo en colones por unidad vendida), que no depende directamente de las variaciones de los precios locales e internacionales de los combustibles.
- Que la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias (Ley 8114), en su artículo tercero establece que el monto del impuesto único a los combustibles, debe ser ajustado por el Ministerio de Hacienda de forma trimestral, según la variación en el Índice de Precios al Consumidor (IPC); no obstante, el ajuste del impuesto no puede superar el tres por ciento.
- Que debido al mandato legal expreso de la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias, el Ministerio de Hacienda está imposibilitado para desaplicar el ajuste trimestral del impuesto único a los combustibles.

Cabe agregar que el impuesto a los combustibles, por tratarse de un impuesto indirecto, es altamente regresivo y, por tanto, no se ajusta adecuadamente al principio de la solidaridad tributaria. La regresividad de los impuestos indirectos proviene de su naturaleza indirecta, dado que no se grava al 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. Más aún, al ser un impuesto a un insumo fundamental para la industria y el transporte, su incremento en el tiempo afecta los costos directos e indirectos de la actividad económica, con lo cual se resta competitividad a la economía como un todo.

Debido a lo anterior, la Defensoría realizó la siguiente recomendación al Presidente de la República, al Ministro de la Presidencia y al señor Ministro de Hacienda:

"Elaborar y someter a discusión de la Asamblea Legislativa en el presente período de sesiones extraordinarias, un proyecto de ley por medio del cual se modifique el artículo 3 de la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias, Ley 8114, para condicionar las actualizaciones trimestrales del impuesto único a los combustibles, de manera que en situaciones de crisis internacionales del petróleo o en períodos de crisis económicas internas, como inflación o deflación, no se efectúe dicha actualización."

Asimismo, para efectos del cumplimiento de la recomendación, la Defensoría de los Habitantes sometió a la consideración del Despacho de la Presidencia de la República y de los señores Ministros de Gobierno, una propuesta de anteproyecto de Ley a efectos de que fuese considerada en función de la anterior recomendación. Sin embargo, la recomendación dada por la Defensoría no fue atendida.

Dadas las repercusiones socioeconómicas del actual esquema del impuesto a los combustibles, la Defensoría considera que es recomendable que las autoridades gubernamentales reduzcan la dependencia fiscal de este gravamen y el peso relativo de dicho impuesto sobre el precio de los combustibles. Para ello, la reforma tributaria que se plantee a la Asamblea Legislativa debe contener las medidas necesarias para compensar los ingresos que dejaría de percibir el Estado al reducir el impuesto a los combustibles identificando las fuentes alternativas de ingresos al fisco.

Ahora bien, siendo que no es factible en el corto ni mediano plazo, pensar en la eliminación del impuesto único a los combustibles, dada la coyuntura fiscal actual, la Defensoría considera necesario establecer condicionamientos al crecimiento vegetativo de ese impuesto establecido por ley (el monto del impuesto se encuentra indexado al crecimiento del Índice de Precios al Consumidor), razón por la cual, la Defensoría de los Habitantes recomendó nuevamente a las autoridades considerar la recomendación emitida en el expediente 020070-2005-SI.

De esta forma, la Defensoría recomendó a estas Autoridades elaborar y someter a discusión de la Asamblea Legislativa en el período de sesiones extraordinarias, un proyecto de ley por medio del cual se modifique el artículo 3 de la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias y se condicionen las actualizaciones trimestrales del impuesto único a los combustibles, de manera que en situaciones de crisis internacionales del petróleo o en crisis económicas de inflación o deflación, no se modifique el monto del impuesto.

Posibles soluciones a algunas de las deficiencias en las actuaciones de ARESEP. Propuestas de reforma a la ley de ARESEP

En el periodo 2015-2016, la Defensoría atendió, al menos, dos solicitudes de criterio sobre proyectos de ley²⁷ cuyo objetivo era reformar la Ley de la ARESEP. Para esta Defensoría, muchas de las deficiencias que presenta el accionar de la Autoridad Reguladora, únicamente pueden corregirse introduciendo cambios en su ley orgánica. En ese sentido, en distintos documentos, la Defensoría ha insistido en que el país tiene pendiente la revisión y evaluación del modelo regulatorio actual; en algunos casos, los problemas que aquejan a la ARESEP provienen de reformas a su ley realizadas al calor de otras decisiones (la aprobación de la Ley General de Telecomunicaciones, principalmente) y no precisamente producto del análisis de cuál debe ser el modelo regulatorio del país.

Debido a lo anterior, la Defensoría considera oportuno reseñar en este acápite las principales observaciones que ha realizado a propósito de los proyectos de ley que le han sido consultados en la materia:

- **Revisar y definir el modelo regulatorio que requiere el país:** En su versión original, la ley N°7593 atribuía todas las decisiones regulatorias (tarifas, metodologías y régimen sancionatorio) al Regulador General y en su defecto, al Regulador Adjunto. Sin embargo, la actual organización

27 Al respecto, véanse oficios DH-DAEC-045-2016 y DH-DAEC-0572-2015.

de la ARESEP en intendencias no está contemplada expresamente en la ley 7593, sino que tiene fundamento en la reforma a la ley aprobada en el año 2008, cuando las competencias regulatorias se le atribuyeron a la ARESEP y no al Regulador General, como lo hacía la versión original de la ley. Es por eso que la actual versión de la ley 7593 no contiene ninguna regulación clara y expresa sobre el funcionamiento de las intendencias ni sobre los requisitos técnicos para ocupar el puesto, ni disposiciones en materia de incompatibilidades, nombramiento, causales de remoción, entre otras, pues todo está dispuesto en normas infralegales.

En todo caso, esta Defensoría considera oportuno reiterar que la discusión sobre cuál debe ser el modelo regulatorio del país, es un asunto que sigue pendiente en el seno del Poder Legislativo y, más bien, con la reforma a la ley 7593 del año 2008 esa decisión quedó al libre arbitrio de la Junta Directiva del ente regulador. Por ello, ante la confluencia de varias iniciativas de ley que se discuten en este momento en la Asamblea Legislativa y relativas a la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, este ente Defensor estimó oportuno aprovechar la coyuntura para que esa discusión se resuelva en ese Poder de la República. Sin embargo, esa discusión sigue pendiente.

- **Mejorar el sistema de audiencias públicas y las condiciones para la participación ciudadana:** Es necesaria mayor transparencia y facilidad de acceso a la información relativa a las pretensiones tarifarias. Para ello, la Defensoría considera que se debería establecer expresamente en la ley que toda la información relacionada con las propuestas en discusión, sea puesta a disposición de las personas interesadas en la misma fecha en que hace la publicación de la convocatoria a audiencia pública en los medios de circulación nacional. Asimismo, esta Defensoría recomienda establecer, en la norma legal, que la inclusión de nueva información con posterioridad a esa fecha invalidará todo el proceso de audiencia pública y acarreará las responsabilidades administrativas y pecuniarias que correspondan.

Asimismo, la Defensoría considera que debe contemplarse en la ley 7593 que, cuando se trate de propuestas tarifarias o metodológicas convocadas de oficio, la Autoridad Reguladora deberá emitir la resolución correspondiente en un plazo que no podrá exceder los 45 días naturales posteriores a la fecha de la celebración de la audiencia, refiriéndose a todos los planteamientos presentados por quienes participaron en ella. También es necesario establecer en la ley que cuando se trate de propuestas tarifarias de oficio, ARESEP no podrá adoptar decisiones tarifarias distintas de lo propuesto originalmente por ella misma.

Por otro lado, la Defensoría considera que podría valorarse la pertinencia de incluir en las reformas a la ley 7593, la obligatoriedad de que la Junta Directiva de ARESEP reciba a quienes participaron en la audiencia pública para escuchar de viva voz sus argumentos, a favor o en contra de la decisión impugnada, antes de emitir la resolución que agotará la vía administrativa.

- **Revisar y corregir el concepto de “fijaciones tarifarias extraordinarias”:** Es necesaria la revisión de las disposiciones del artículo 30 vigente para caracterizar correctamente las fijaciones extraordinarias, de manera que éstas sean exclusivamente referidas a *variaciones importantes en el entorno económico, por caso fortuito o fuerza mayor*. Ciertamente, la ARESEP podría diseñar modelos para reconocer esas variaciones en las tarifas, sin establecer ninguna periodicidad en su aplicación, ni generar expectativas de derecho a revisión de tarifas como ha ocurrido en el caso del transporte remunerado de personas.

Asimismo, la experiencia ha demostrado que esa expectativa de ajustes “extraordinarios” prácticamente garantizados por la aplicación periódica (semestrales) de los modelos automáticos, hace que algunas empresas no se sometan a revisiones ordinarias de tarifas. Tal ha sido el caso de empresas autobuseras, taxis y hasta RECOPE.

- **Eliminar la obligatoriedad de que ARESEP utilice “modelos de ajuste automático” y desvincular el uso de éstos de la figura de las fijaciones extraordinarias:** La utilización indiscriminada de modelos automáticos por parte de la Autoridad Reguladora ha sido uno de

los elementos que más ha contribuido a la pérdida de credibilidad en ese ente y a la pérdida de interés de las y los usuarios en participar en las audiencias públicas.

- **Otorgarle al Regulador General la potestad de reducir o rechazar tarifas por razones de calidad del servicio.** Asimismo, se sugiere establecer expresamente en este artículo que el Regulador General puede imponer reducciones o denegar aumentos en las tarifas por deficiencias comprobadas en la calidad de los servicios que regula. Este ha sido un reclamo permanente de las y los usuarios, particularmente de los usuarios de autobuses, que ven aumentar sus tarifas a pesar de comprobadas deficiencias en el servicio. Uno de los principales argumentos tanto de ARESEP como del sector empresarial en contra de una acción de esa naturaleza, es la carencia de una disposición legal que lo autorice expresamente. Por ello se sugiere establecer expresamente esa posibilidad regulatoria.
- **Introducir el concepto de reparación del daño causado al usuario individual o a comunidades de usuarios por acciones u omisiones tanto de los prestadores de los servicios públicos regulados como de la propia Autoridad Reguladora.** El concepto propuesto por esta Defensoría se fundamenta en los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para “proteger, respetar y remediar” aprobados en el año 2011 por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Al respecto, la Defensoría ha recomendado otorgarle a la ARESEP la facultad de ordenarle a los prestadores de servicios públicos reparar el daño causado a los individuos o a las comunidades y/o utilizar los recursos de las multas para financiar esas reparaciones o reivindicaciones. Disposición análoga podría incorporarse también para obligar a la propia Autoridad Reguladora a reparar los daños que sus actuaciones regulatorias erróneas o irregulares hayan causado a un usuario o a una comunidad, como podría ser, por ejemplo, haber autorizado por error una tarifa mal calculada.
- **Eliminación de la figura del Regulador Adjunto.** La Defensoría considera que, de mantenerse la figura de los “intendentes” en la organización administrativa y técnica de la ARESEP, la figura del regulador adjunto podría resultar innecesaria, ya que en realidad son muy reducidas las funciones y las competencias del Regulador General. En este momento los modelos tarifarios son aprobados por la Junta Directiva de la ARESEP y los ajustes tarifarios son aprobados por los Intendentes según servicio público regulado. Caso distinto, se presentaría de volver a un esquema regulatorio más centralizado, donde el Regulador General es quién aprueba las metodologías tarifarias y los ajustes en precios y tarifas, como ocurría en los primeros años de la ARESEP.



H. Dirección de Niñez y Adolescencia

Patronato Nacional de la Infancia (PANI) y la protección de derechos de las personas menores de edad

Las personas menores de edad (PME) por su especial condición de desarrollo, requieren de la protección y promoción integral por parte de sus progenitores. No obstante, cuando éstos son negligentes y omisos en el ejercicio del rol paterno y materno, el Estado debe intervenir para asegurar la protección y la reparación integral de los derechos lesionados. Significa entonces 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*".

El PANI es la institución del Estado llamada constitucionalmente a brindar protección especial a las personas menores de edad cuando sus derechos son vulnerados, competencias que no puede transferir ni delegar en otras instituciones u organizaciones privadas. 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 niños, niñas y adolescentes.

La Defensoría es conocedora de denuncias cuando la actuación del PANI es omisa o irregular en la protección de las personas menores de edad. En el presente informe anual se expone la situación de la Oficina Local del PANI en Nicoya, y su actuación en relación con ocho grupos familiares donde se violentaron los derechos de niños, niñas y adolescentes. Si bien los expedientes datan de años anteriores, contribuyen a evidenciar algunas falencias en la intervención institucional.

La denuncia recibida por la Defensoría de los Habitantes¹, en la cual se ponen en conocimiento las ocho situaciones familiares, relataba entre otros aspectos lo siguiente:

"(...) En las situaciones de riesgo no se da atención, seguimiento, ni el tratamiento que establece el Protocolo de Atención Institucional. Las personas menores de edad quedan expuestas a condiciones violatorias de sus derechos por el riesgo que enfrentan, incluso hasta de su vida. A los niños y niñas que se encuentran bajo la representación del PANI se les debe brindar atención y tratamiento psicosocial, se debe definir su condición socio-legal, seguimiento de las medidas, la judicialización de éstas y decidir si las personas menores de edad regresan con sus padres, familiares, se tramita la declaratoria para adopción, o bien, si permanecen protegidos

1 Solicitud de Intervención que se tramita bajo Expediente N°202096-2015-SI.

de forma indefinida en el PANI, conforme lo establece el Protocolo y eliminar que sea sólo una disciplina que brinde todo el proceso atención(...).”

La Defensoría ha conocido sobre los siguientes expedientes administrativos relacionados con la Oficina Local de Nicoya:

Año	Derechos violentados de niños, niñas y adolescentes
2002	El expediente refiere la situación de una persona menor de edad protegida en un albergue por varios años y respecto del cual se había resuelto la declaratoria judicial de abandono. Posteriormente, el PANI ubicó al niño con una familia, en donde lo rechazaron, debido a que tenía una historia de abuso sexual, expresaba deseos de morir y presentaba una conducta sexualizada que afecta a otra persona menor de edad de esa familia.
2002	Este expediente refiere una historia de abuso sexual de la madre y dos hijas menores de edad. La familia tenía antecedentes de violencia doméstica. Las niñas se encontraban bajo protección de una ONG, pero luego egresaron con un familiar materno. No se brindó atención a la madre y las niñas fueron revictimizadas por la institución. Las niñas fueron devueltas a la madre, con el consecuente riesgo para las personas menores de edad.
2009	En este expediente se conocen antecedentes de violencia intrafamiliar, consumo de licor, negligencia, abuso físico y emocional hacia las personas menores de edad, desatención en el disfrute del derecho a la educación, entre otros. Por estas condiciones, se ingresan a los 3 niños en un albergue y ONG por espacio de un año; pero luego de transcurrido ese tiempo, egresan con los progenitores. A los pocos días, uno de los niños fallece, al parecer, víctima del maltrato perpetrado por los padres, quienes también golpean a los otros hijos.
2009	La progenitora fallece y la persona menor de edad queda bajo la protección de los abuelos maternos. En la investigación social realizada por la Oficina Local de Nicoya se conoce que la niña es hija del abuelo materno, en ese hogar aparentemente es víctima de abuso sexual, ambiente de riesgo, existe violencia y dependencia a drogas. La niña ingresa en un albergue, donde expresa deseos de morir y presenta conducta sexualizada.
2011	En el expediente administrativo se conocen antecedentes de violencia intrafamiliar materna, consumo de alcohol y drogas. La madre tiene hijos de diferentes progenitores. Grupo de 6 hermanos, 3 ingresan en una ONG de protección. Una de las niñas es presunta víctima de abuso sexual, con ideación suicida y conductas auto lesivas. Ausencia de red familiar segura y estable.
2011	Se conoce por parte del Patronato Nacional de la Infancia el caso de unas niñas, presuntas víctimas de abuso sexual por parte del progenitor, madre víctima de violencia doméstica y aparente consumo de licor. El padre también presenta serios problemas de adicción y con problemas legales.

2011	Se conoce la situación de una madre con ideación suicida, problemas de adicción, la cual pone en riesgo a sus hijas, aunque cuenta con apoyo familiar. Sin embargo, se sospecha de abuso sexual hacia una niña, razón por la cual se recomienda atención psicológica, dado que presenta conductas sexualizadas.
2012	En este expediente administrativo se conoce de la situación de un grupo familiar integrado por 4 personas: 2 adultos y 2 personas menores de edad. Sin antecedentes en el PANI. Ingresa con medidas de violencia doméstica y se registra que la progenitora después de tener a su hijo presentó ideas e intentos de autoeliminación. Conducta violenta física y verbal, uso de armas en el hogar. Este caso se atiende en Psiquiatría del Área de Salud de la localidad, pero no hay adherencia al tratamiento. Las personas menores de edad se reubican con familiares por el peligro que enfrentan en el hogar. Se registra que el padre no puede contener la agresividad.

A partir del proceso de investigación de la presente denuncia, así como del resultado de la revisión y análisis documental relativo a las situaciones familiares descritas, se logra concluir preliminarmente lo siguiente:

1. El elemento de **violencia doméstica** está presente en todos los expedientes, aunado con el abuso sexual hacia los niños y niñas, lo cual se observa en siete de los ocho documentos, así también, el abuso físico, emocional y la negligencia parental. Estos son fenómenos que resultan de prácticas culturales, sociales, disciplinarias -arraigadas y consentidas- que trascienden intergeneraciones y que inciden negativamente en el proceso de desarrollo integral de las personas menores de edad víctimas. Es por ello que el PANI, no sólo el de Nicoya, sino en general, debe trabajar integralmente con los grupos familiares y en coordinación con las instituciones competentes; proceso que debe darse desde la prevención, la educación, la atención-intervención hasta el acompañamiento y seguimiento para suscitar cambios sustantivos en la relación paterno-filial y en la vida de las personas menores de edad.

2. Otro aspecto que se logra visualizar en los expedientes, es que el **concepto y los factores de riesgo** pueden constituirse en generadores de la violación de derechos, lo cual no es coincidente con el enfoque de niñez y adolescencia². Por el contrario, se aprecia la prevalencia de una visión adulto-céntrica y a partir de la inmediatez, sin considerar la historia o recurrencia de eventos violentos, las prácticas negligentes de las personas adultas responsables en el proceso de crianza de los niños y niñas, así como la afectación y repercusiones físicas y emocionales de las víctimas de abuso sexual.

Tal es el caso del niño que fallece (expediente N°3), donde se obvian como indicadores de alerta, las cicatrices y lesiones en el cuerpo del niño antes del fallecimiento. También lo es el de las otras personas menores de edad víctimas de abuso sexual (Expedientes N°1, 2, 4, 5, 6, 7, 8) que requieren tratamiento.

Esta debilidad debe atenderse mediante la capacitación, supervisión, control y otros factores necesarios para mitigar el riesgo en la intervención institucional y prevenir la consecuente revictimización. Para esta Defensoría, es importante que el PANI como institución encargada de la protección de la niñez y adolescencia, maneje el concepto de riesgo de manera integral, sea desde lo biológico, psicológico y social, hasta lo cognitivo y emocional. Se observan discrepancias importantes en las

² El enfoque de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia descansa fundamentalmente en los siguientes principios y derechos reconocidos por la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN): Principio de No Discriminación (artículo 2); Principio del Interés Superior (artículo 3); Obligación de dar dirección y orientación de los padres y si es necesario la separación de padres (Artículos 5, 9 y 18); Derecho a la Identidad (artículo 8); Derecho a la Protección Especial (en el Preámbulo de la CDN y Artículo 4); Derecho a la Supervivencia y Desarrollo Integral (Artículos 6 y 24); Derecho a la Participación y obligación de escuchar la Opinión del Niño (artículo 12). Estos principios y derechos también son ampliamente analizados en la Observación General N° 5 del Comité de los Derechos del Niño (2003) sobre las Medidas Generales de Aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño.

recomendaciones que se emiten sobre las persona menor de edad y sobre la familia (véase el caso del expediente N° 3). Lo anterior aunado con el proceso de seguimiento y acompañamiento que debe prestarse a las familias.

3. El proceso de intervención, carece de una estrecha **comunicación y coordinación** entre profesionales del PANI y profesionales de las alternativas de protección donde se ubican temporalmente a las personas menores de edad (expediente N°2). Entre los informes técnicos que emiten una y otra institución, no existe coincidencia o uniformidad en los criterios técnicos orientados hacia la protección y la garantía del Interés Superior de las personas menores de edad. Tampoco se aprecia una interrelación entre la Oficina Local del PANI y la ONG en el proceso de tratamiento de las personas menores de edad y la familia, ni una retroalimentación y correspondencia en las valoraciones y recomendaciones que se emiten hacia la búsqueda progresiva de la reparación integral de los derechos. Este es un tema que el PANI debe trabajar en lo interno para delimitar estrategias y mecanismos para la interacción efectiva y oportuna con las alternativas de protección.

La Defensoría de los Habitantes aún no concluye el trámite de la presente investigación, por el que las observaciones anteriores, corresponden a aspectos muy generales relativos a la intervención del PANI en los casos descritos y no a comentarios puntuales sobre cada uno.

En virtud de lo anterior, se realizó una reunión³ con la Presidenta Ejecutiva del PANI, con la finalidad de compartir esas observaciones y obtener información adicional de interés para la investigación. La jerarca informó sobre algunos puntos del modelo de gestión que impulsa el PANI en la administración bajo su cargo, mediante el cual pretende impulsar mejoras e innovaciones en sus modalidades de actuación, principalmente en los siguientes ámbitos:

I. Modalidades de actuación:

1. Consulta y orientación al usuario o usuaria de servicios
2. Traslado hacia otros despachos o dependencias (p.ej. CCSS, MEP, etc.)
3. Atención de órdenes judiciales
4. Representación legal o coadyuvancia
5. Incorporación de criterios para determinar la urgencia de una denuncia a la hora de recibirla:
 - Valoración inicial, nivel de riesgo
 - Proceso de intervención, se deriva a la instancia psicosocial, se aplican los protocolos
 - Marco teórico y jurídico
 - Criterios conceptuales, intervención y estrategias de educación y prevención
6. Atención, valoración del riesgo entre otros aspectos por considerar en la intervención de la casuística.

II. Casuística: Se pretende abordar de manera expedita las situaciones más recurrentes:

El 90% de casos de atención en el PANI corresponde a:

1. Negligencia.

³ Efectuada en la Presidencia Ejecutiva del PANI, el día 20 de abril de 2016.

2. Maltrato físico.
 3. Maltrato emocional.
 4. Abuso sexual.
 5. Atención en calle.
 6. Conflictos familiares.
- El 10% que resta trata de asuntos legales.

III. Ejes temáticos de la Gestión que impulsa el PANI:

1. Liderazgo, garantía y rectoría.
2. Educación, promoción y participación.
3. Preventivo, identificación temprana. Trabajar fuertemente para identificar y promover las redes de apoyo familiar y solidaridad de las comunidades.
4. Atención y orientación a padres, madres y personas menores de edad.
5. Protección y/o separación de la familia cuando así lo indique el Interés Superior del Niño.

VI. Población meta:

1. Primera infancia.
2. Etapa escolar.
3. Adolescencia.
4. Poblaciones especiales.

Todas las acciones anteriores son algunas de las estrategias que se impulsan para trabajar el tema de violencia en las comunidades, familias e instituciones.

Ante estas propuestas y avances que se plantean en el desarrollo de la gestión del PANI, la Defensoría de los Habitantes espera que se logren materializar estas iniciativas, en observancia a la protección y defensa de los derechos de la niñez y adolescencia en condiciones de vulneración, y como Institución Nacional de Derechos Humanos dará seguimiento al avance de estas iniciativas.

Derecho a la educación

1.- Escuela de Salitre: ninguna acción por parte de las personas adultas debe afectar el derecho a la educación de las personas menores de edad indígenas.

El Estado costarricense tiene la obligación de prevenir y proteger a todos sus habitantes de la discriminación y dentro de este imperativo, la obligación especial que recae en las y los funcionarios públicos de no discriminar, respetando y fomentando la igualdad de trato.

La Defensoría de los Habitantes recibió una denuncia de la comunidad de Salitre por parte un grupo de madres y padres de familia indígenas de la etnia Bruram en la que se alegaba actos de discriminación supuestamente realizados por la maestra indígena de la etnia Bribri de la escuela de la comunidad. Según la denuncia, la docente discriminaba a las y los alumnos Bruram, ya que supuestamente les reconocía privilegios a las y los niños Bribris. Se alegaba, además, que separaba a las niñas y niños

Bruram del resto, y a quien les impartía lecciones, una maestra de la etnia Bruram que fue contratada por el Ministerio de Educación (MEP) para que les diera clases, en todos los niveles.

Las manifestaciones culturales del ser humano no son *per se* discriminatorias, pero sí lo son cuando por acción, omisión o resultado, conllevan la exclusión y la discriminación, y en el caso particular de la escuela de Salitre, la separación entre los niños y niñas Bribris y los Bruram, puede presentar el carácter de discriminación y segregación.

El tema de la identificación de niños y niñas por clanes, entre Bribris y no Bribris, en tanto estén ligados a adjetivos negativos de un grupo hacia el otro y la utilización de dicha identificación para permitir o no el acceso a ciertos recursos, es lo que resulta discriminatorio para la Defensoría de los Habitantes⁴. Contrario sería que, en una adecuada mediación pedagógica, se expliquen las diferencias culturales con miras a una mayor comprensión intercultural, tal como ocurrió con el estudio en el que participaron docentes de Lengua y Cultura Bribris y Cabécares⁵, en el cual se hace un análisis de las diferencias y semejanzas socioculturales.

En la investigación realizada por la Defensoría, se concluyó que el MEP había sido omiso en resolver denuncias por actos de discriminación que fueron planteadas con anterioridad; los procedimientos disciplinarios no arrojaron ningún resultado y tampoco resolvieron el asunto de fondo, prolongándose a través del tiempo una situación que afectaba emocionalmente a niños y niñas indígenas. Aunado a lo anterior, no se puede permitir que la discriminación se perpetúe y el Estado debe adoptar las acciones concretas, eficientes y eficaces y sobre todo, oportunas, con el debido respeto a la cultura y cosmovisión indígenas.

4 De conformidad con la Convención Internacional sobre Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial (1965), en su artículo 1: "1. En la presente Convención la expresión «discriminación racial» denotará toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública.4. Las medidas especiales adoptadas con el fin exclusivo de asegurar el adecuado progreso de ciertos grupos raciales o étnicos o de ciertas personas que requieran la protección que pueda ser necesaria con objeto de garantizarles, en condiciones de igualdad, el disfrute o ejercicio de los derechos humanos y de las libertades fundamentales no se considerarán como medidas de discriminación racial, siempre que no conduzcan, como consecuencia, al mantenimiento de derechos distintos para los diferentes grupos raciales y que no se mantengan en vigor después de alcanzados los objetivos para los cuales se tomaron". En el mismo sentido se decanta la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia (2013), en su artículo 1, señala: "Para los efectos de esta Convención: 1) *Discriminación racial* es cualquier distinción, exclusión, restricción o preferencia, en cualquier ámbito público o privado, que tenga el objetivo o el efecto de anular o limitar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de uno o más derechos humanos o libertades fundamentales consagrados en los instrumentos internacionales aplicables a los Estados Partes. La discriminación racial puede estar basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico. 2) *Discriminación racial indirecta* es la que se produce, en la esfera pública o privada, cuando una disposición, un criterio o una práctica, aparentemente neutro es susceptible de implicar una desventaja particular para las personas que pertenecen a un grupo específico basado en los motivos establecidos en el artículo 1.1, o los pone en desventaja, a menos que dicha disposición, criterio o práctica tenga un objetivo o justificación razonable y legítima a la luz del derecho internacional de los derechos humanos. 3) *Discriminación múltiple o agravada* es cualquier preferencia, distinción, exclusión o restricción basada, de forma concomitante, en dos o más de los motivos mencionados en el artículo 1.1 u otros reconocidos en instrumentos internacionales que tenga por objetivo o efecto anular o limitar, el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de uno o más derechos humanos y libertades fundamentales consagrados en los instrumentos internacionales aplicables a los Estados Partes, en cualquier ámbito de la vida pública o privada. 4) *El racismo* consiste en cualquier teoría, doctrina, ideología o conjunto de ideas que enuncian un vínculo causal entre las características fenotípicas o genotípicas de individuos o grupos y sus rasgos intelectuales, culturales y de personalidad, incluido el falso concepto de la superioridad racial. El racismo da lugar a desigualdades raciales, así como a la noción de que las relaciones discriminatorias entre grupos están moral y científicamente justificadas. Toda teoría, doctrina, ideología o conjunto de ideas racistas descritas en el presente artículo es científicamente falso, moralmente censurable y socialmente injusto, contrario a los principios fundamentales del derecho internacional, y por consiguiente perturba gravemente la paz y la seguridad internacionales y, como tal, es condenado por los Estados Partes....".

5 Federico Guevara Viquez, Sandra Ovares Barquero; Dialogando sobre pertenencia étnica con docentes bribris y cabécares de Talamanca: experiencias del trabajo colaborativo en: Cuadernos Intercambio sobre Centroamérica y el Caribe Vol. 12, No. 1 Enero-Junio, 2015, ISSN: 1659-4940, consultado en: file:///C:/Users/Laura/Downloads/DialnetDialogandoSobrePertenenciaEtnicaConDocentesBribris-5088962.pdf

Por otro lado, en cumplimiento del Decreto N° 37081-MEP⁶, la Defensoría de los Habitantes consideró que se debía realizar una investigación administrativa en cuanto a los nombramientos y, sobre todo, tomar acciones concretas para que las y los niños Bribris, Bruram y Cabécares pudieran asistir de inmediato a clases, con una mediación pedagógica que les permitiera recuperar el tiempo que no habían asistido a clases por las diferencias étnicas entre la comunidad Bruram y la Bribrí.

También era urgente nombrar un Supervisor de Educación Indígena, quien es la figura que debe garantizar que en el Circuito Educativo en el que se desempeña, exista una permanente comunicación, asesoría, supervisión y acompañamiento con el fin de garantizar una educación indígena de calidad.

Por ello se recomendó a la Ministra de Educación Pública adoptar todas las medidas urgentes y necesarias que estuvieran al alcance del Ministerio con el fin de reincorporar a las niñas y los niños Bruram a las lecciones. Asimismo, se recomendó emprender todas las acciones necesarias para que en el curso lectivo del 2016 se garantizara la igualdad y la no segregación entre las y los estudiantes indígenas.

Aunado a lo anterior, también se recomendó generar y fortalecer los espacios de diálogo de **toda** la comunidad educativa (padres/madres, docentes, niños y niñas) con el fin de encontrar soluciones urgentes, con respeto a los valores y prácticas sociales, culturales y espirituales propias que satisfagan las posiciones de todas las partes; con la finalidad última de garantizar la continuidad y calidad de una educación y que ésta sea libre de discriminación.

Asimismo, en el marco del Decreto N° 37081-MEP, urge generar un espacio participativo con la Comunidad Indígena de Salitre sobre el procedimiento a seguir para conformar el Consejo Local de Educación Indígena, entre otras acciones.

En el seguimiento de dichas recomendaciones, se constató que todos los niños y niñas de la escuela reingresaron a clases con su respectivo plan remedial, y se integraron en varios grupos sin distinción de etnias (luego de 4 meses de no asistir al centro educativo). Además se nombró al Supervisor Indígena y finalmente, se logró integrar a las madres y padres de familia en el quehacer de la escuela, así como mantener una comunicación fluida de las gestiones posteriores a la apertura de la escuela.

Actualmente la investigación continúa en seguimiento, respecto de algunos aspectos más formales relativos al cumplimiento efectivo del Decreto N° 37081-MEP y al fortalecimiento de las estructuras que se constituyen a partir del mismo.

2.- Infraestructura educativa. Instalaciones dignas y accesibles

La Dirección de Niñez y Adolescencia tramita varias denuncias sobre el tema de la infraestructura educativa. El espacio físico en que se desarrolla el proceso educativo debe ser el más apropiado, debe contemplar una adecuada iluminación, acústica, ventilación y accesibilidad plena.

Se reseñan a continuación aquellas obras que ya han sido finiquitadas durante este año y respecto de las cuales la Defensoría de los Habitantes ha dado seguimiento:

⁶ Mediante el Decreto de Creación del Subsistema de Educación Indígena, N° 37081-MEP, se constituyen los Consejos Locales de Educación Indígena y el Consejo Consultivo Nacional de Educación Indígena, y se crean los órganos Administrativos de la Educación Indígena que giran en torno a los Centros Educativos, en los que se destaca el Circuito y Direcciones Regionales Educativas Indígenas; la Unidad de Coordinación del Subsistema adscrita al Despacho de la Ministra, la Comisión Ministerial de Enlace para la Educación Indígena, la Unidad de Educación Indígena de la Dirección de Recursos Humanos y el Departamento de Educación Intercultural.

- **Escuela República de Colombia (Naranjo, Alajuela)**

Se logró la reparación de las tres rampas de acceso, se adaptó el mobiliario del aula de audición; la puerta de acceso al aula integrada se amplió de conformidad con las medidas establecidas en la normativa; los servicios sanitarios fueron rotulados y provistos de suministros básicos, se modificó el portón contiguo a la rampa N° 3 y se terminó de reparar la rampa N° 3.

- **Escuela Manuel Belgrano (Hatillo 1, San José)**

La Dirección de Infraestructura y Equipamiento Educativo (por sus siglas, DIEEE) del MEP giró permiso para iniciar con la contratación de la mano de obra y compra de materiales. El dinero que fue depositado corresponde tanto a las obras del kínder como de la escuela.

- **Escuela Ascensión Esquivel Ibarra (Cartago centro)**

Se reubicó el servicio de Aula Integrada, que hoy presenta nuevas mejoras, tales como ventanas en el acceso junto a la puerta, salidas electromagnéticas para el fregadero y refrigeradora, además se instaló un deshumidificador. En cuanto al aula donde se ubicaba anteriormente el aula integrada se convirtió en oficinas-cubículos para atención individual para el servicio de educación especial, bajo el criterio constructivo de un panel liviano de madera con estructura de aluminio.

- **Escuela Billo Zeledón (Nandayure, Guanacaste)**

Se tiene programada la entrega de la escuela nueva para el primer semestre del 2016.

- **Escuela San Rafael de Paquera (Paquera, Puntarenas)**

Las y los estudiantes se encuentran recibiendo lecciones en la escuela nueva, dado que la anterior fue afectada por el Terremoto de Nicoya.

- **Colegio de Shiroles (Shiroles, Limón)**

Se concretó la construcción del nuevo centro educativo.

- **Jardín de Niños de Concepción Abajo de Alajuelita (San José)**

Se efectuaron las mejoras que requería el kínder, tales como el cambio de los cielos rasos, las aulas fueron pintadas, los materiales así como los pupitres están en buen estado, así como la zona recreativa. Por otra parte, la quebrada que está contiguo al kínder recibe limpieza constante por parte de la Municipalidad de Alajuelita, con el fin de evitar inundaciones.

Fondo Nacional de Becas: subsidios educativos

Esta Defensoría recibió una importante cantidad de denuncias de personas encargadas de becas así como padres y madres de familia en relación con la disponibilidad de citas para el trámite de expedientes con solicitudes de becas nuevas que motivaron la emisión de un informe en relación con la problemática planteada⁷.

La disconformidad de las personas denunciantes se debía a que consideraban excesivo el tiempo que debían esperar para obtener una cita, siendo que inclusive las citas se programaban para el año siguiente. La Defensoría de los Habitantes conoce y tramita el presente asunto, con el objeto de procurar una oportuna tutela del derecho a la educación de las personas menores de edad.

La Institución determinó que la escasa disponibilidad de citas implicó, en algunos casos que, un o una estudiante que requiere de auxilio económico para permanecer en el sistema educativo, no lograra presentar su solicitud de beca para que ésta fuera analizada ya que los plazos de espera superaban el año y por ende la duración del curso lectivo, siendo que es conocido que la situación socioeconómica familiar es uno de los factores que influye en la permanencia y el éxito escolar. En la misma línea se señaló que no atender oportunamente las solicitudes de becas para su valoración, socava las posibilidades reales de un grupo de la población de permanecer en las aulas.

En virtud de lo anterior, esta Defensoría giró a la Junta Directiva de FONABE, las siguientes recomendaciones:

- Adecuar el sistema de asignación de citas para la entrega de becas nuevas a la demanda del servicio, teniendo en cuenta la cantidad de la población atendida, así como los principios de eficiencia y eficacia administrativa.
- Informar y capacitar según corresponda a los y las integrantes de los Comités de Becas institucionales en relación con los cambios y mejoras en el proceso de tramitación de becas.

En respuesta a estas recomendaciones, la Dirección Ejecutiva del Fondo, entre otros, realizó el siguiente señalamiento: "*(...) el Fondo Nacional de Becas estableció para el 2016 un cambio en el sistema de citas, por lo que se abrirán citas mensualmente de acuerdo a la capacidad física y de personal que se cuenta, esto permite que los Centros Educativos y personal en general puedan acceder a un cita, a un mes de diferencia, es decir que a finales del mes de febrero se abrirán citas para marzo y en marzo, para abril y así sucesivamente. Por medio de este sistema de citas mensuales, FONABE cumple con la disposición constitucional de acceso pronto al servicio público, además que permite un mejor control del proceso de atención al usuario (...)*"⁸.

Por otro lado esa Dirección Ejecutiva concuerda con la Defensoría de los Habitantes en cuanto a que: "*(...) la demanda del servicio en materia de becas es superior a la oferta, no solo en el aspecto de las citas*"⁹.

Asimismo, la Sala Constitucional, conoció sobre la solicitud de un grupo de personas que consideraban excesivo el plazo que se debe esperar desde la fecha en la que se gestiona la solicitud y la fecha en la que efectivamente se asigna la cita. En su resolución, la Sala Constitucional señaló que:

"Lo que no resulta válido es la espera a la que son sometidos los solicitantes del beneficio en cuestión para que se analice su situación particular. Esto, en la práctica, produce que muchos estudiantes se queden sin el análisis de su situación particular durante el transcurso del curso

7 Oficio 12345-2015-DHR-NA de fecha 9 de diciembre de 2015.

8 Oficio DE-068-2016 de fecha 2 de febrero de 2016.

9 Ídem.

lectivo, lo que sin duda constituye una violación de los derechos de las personas menores de edad. Si bien, es preciso aclarar que no corresponde a esta Sala ordenar que sea otorgado un beneficio de esta naturaleza -ya que esta es una atribución del FONABE, previa comprobación de los requisitos legales y reglamentarios del caso-, resulta ilegítimo someter el análisis de las situaciones de los amparados a plazos de espera excesivos "... (Resolución 2015-006890, de las nueve horas veinticinco minutos del 15 de mayo de 2015).

Tal y como corresponde, la Defensoría en el marco de sus competencias, dará el seguimiento requerido a la situación expuesta anteriormente, procurando una mejora sustancial del servicio, que redunde en el resguardo y protección de los derechos e intereses de las personas menores de edad usuarias y beneficiarias del Fondo Nacional de Becas.

La situación actual del Programa de Trasplante Pediátrico de Hígado de la Caja Costarricense de Seguro Social

El Programa de Trasplante de Hígado en Costa Rica dio sus primeros pasos en el año 1978, en el Hospital Nacional de Niños. En el año 1999 se llevó a cabo el primer trasplante con donador vivo y a partir del año 2000 iniciaron los trasplantes con donador cadavérico.

Hasta el año 2007, el equipo de trasplantes del Hospital Nacional de Niños realizó indistintamente procedimientos de trasplante de hígado en personas adultas y en personas menores de edad en el Hospital México y en el Hospital Nacional de Niños, respectivamente.

En el año 2008, la Junta Directiva de la CCSS acordó trasladar físicamente los equipos y el personal médico del Programa de Trasplante Hepático del Hospital Nacional de Niños al Hospital México e incorporarlo a la estructura organizacional y administrativa de dicho nosocomio. Se creó así el Centro de Trasplante de Hígado y Cirugía Hepatobiliar (CTHCHB) cuyo equipo de cirujanos ha sido el responsable de realizar los procedimientos de trasplante hepático en personas adultas así como en personas menores de edad.

Sin embargo, en el año 2013 los trasplantes pediátricos se suspendieron en el Hospital Nacional de Niños por distintas razones, entre las que se pueden señalar las siguientes:

- **La Caja Costarricense de Seguro Social no ha mantenido una formación permanente de cirujanos de relevo.** El país cuenta únicamente con cuatro cirujanos especializados en la realización de dicho procedimiento quirúrgico, tanto en personas adultas como en personas menores de edad. En el año 2013 uno de los cuatro cirujanos especializados se acogió a su pensión y otro estuvo incapacitado por una condición de salud, circunstancias que impactaron negativamente la capacidad del Centro de atender la demanda.
- **El Hospital Nacional de Niños no contaba con el recurso en Enfermería para el cuidado de pacientes de trasplante hepático.** Con el transcurso del tiempo ese recurso fue mermando, sin que se hubiesen tomado las medidas necesarias para entrenar y formar personal de reemplazo.
- **El Hospital Nacional de Niños fue perdiendo los espacios destinados a los pacientes de trasplante hepático** como consecuencia de una serie de decisiones y remodelaciones sufridas en su infraestructura. Debido a ello, se limitó también su capacidad de ofrecer las condiciones y garantías mínimas de inmunosupresión que requiere el paciente trasplantado por su condición.
- **Existía un faltante de intensivistas y anestesiólogos pediátricos** entrenados y con experiencia en este tipo de intervención que se integren al equipo de trasplantes.

En mayo de 2015, las autoridades del Centro y del Hospital Nacional de Niños, junto con la Gerencia Médica de la CCSS acordaron un Plan de Reactivación del Programa de Trasplante Hepático Pediátrico planteado a un plazo de un año y medio. El 8 de octubre de 2015 un grupo de ONG's vinculadas con los Programas de Trasplante Hepático denunció ante la Defensoría de los Habitantes la paralización de los avances del Plan por supuestos conflictos entre las autoridades del Hospital Nacional de Niños y del CTHCHB. En ese mismo mes, dos padres de familia plantearon un Recurso de Amparo ante la Sala Constitucional por la misma razón, y denunciaron que en ese momento había dos pacientes en lista de espera, en estado crítico, que requerían del trasplante con urgencia y que no se realizaban las intervenciones quirúrgicas por esas diferencias. El recurso fue acogido y tramitado bajo expediente N° 15-014803-0007-CO.

En ese contexto, la Defensoría se ofreció como institución mediadora entre los actores institucionales involucrados, en procura de llegar a un acuerdo que permitiese avanzar en las acciones necesarias para reiniciar los trasplantes pediátricos de hígado a la mayor brevedad y garantizar el derecho a la salud de las personas menores de edad con padecimientos hepáticos. En las reuniones sostenidas, se verificó que existían enfoques distintos sobre la mejor opción para reactivar el Programa de Trasplante Pediátrico de Hígado: por un lado las autoridades del Hospital Nacional de Niños sostenían que ese centro de salud ofrecía las mejores condiciones para realizar el procedimiento y, sobre todo, para la atención post-operatoria, dada su especialización en la atención de población menor de edad. Por otra parte, los cirujanos especialistas en trasplante del CTHCHB mantenían la tesis de que la mejor opción era el Hospital México por cuanto dispone de un equipo integrado, consolidado y con amplia experiencia.

En medio de este proceso la Sala Constitucional resolvió y declaró con lugar el Recurso de Amparo interpuesto por los padres de familia y en el "Por Tanto" de la resolución N° 2015-016279, de las catorce horas treinta minutos del veinte de octubre de dos mil quince, ordenó proceder a realizar las acciones pertinentes a efectos de resolver y atender la situación particular del amparado en un plazo de 8 días, así como la problemática estructural del Programa de Trasplante Hepático Pediátrico. Asimismo, ordenó que: *"(...) en el ínterin de su cumplimiento, aquellos casos donde los pacientes menores de edad requieren de un trasplante de hígado urgente, deberán ser atendidos con la prontitud necesaria para preservar su vida"*.

Luego de analizar los escenarios propuestos y de considerar los recursos disponibles, la logística involucrada y las condiciones de equipamiento y atención de una y otra alternativa, se arribó a la conclusión de que la mejor opción, en función del Interés Superior de los pacientes pediátricos, era el Hospital Nacional de Niños. En ese sentido se acordó replantear algunos aspectos del Plan de Reactivación original, para dar paso a un proceso de transición de corto plazo mediante el trabajo colaborativo entre las autoridades y equipos de ambos centros de salud. El Hospital Nacional de Niños asumió el compromiso de dotar al programa del personal de Enfermería, de Cuidados Intensivos y de Anestesiología requerida y el CTHCHB se comprometió a capacitar y preparar a dicho personal en las técnicas y cuidados especiales que requiere el paciente menor de edad trasplantado.

Gracias al compromiso de los distintos actores involucrados en este esfuerzo, el 6 de noviembre de 2015 se concretó de manera exitosa el primer trasplante pediátrico desde el año 2013, hecho que marca un hito importante en la reapertura del programa, además de devolver las esperanzas de muchas familias y una mejor calidad de vida de sus hijos e hijas. Recientemente, el 11 de abril anterior, se realizó una segunda intervención, también exitosa a otra niña.

La Defensoría de los Habitantes mantendrá un estrecho seguimiento a los avances y desafíos pendientes en este complejo proceso, particularmente respecto de las acciones y decisiones de largo plazo que garanticen la continuidad y sostenibilidad del Programa.



I. Dirección de Asuntos Laborales

Abordaje integral de los Derechos Laborales. La labor de la Dirección tiene que ver con la Defensa efectiva de los derechos laborales¹ contemplados en los Convenios de la OIT, Convenciones de Derechos Humanos, la Constitución Política de Costa Rica, el Código de Trabajo y todas las Leyes que regulan y resguardan estos derechos, como el Estatuto de Servicio Civil, Ley de Salarios de la Administración Pública, Leyes de Pensiones del Magisterio Nacional, diversos Regímenes, Leyes de Pensiones con cargo al Presupuesto Nacional, Leyes de Seguridad Social, etc.

Nuestra labor refiere a la atención de todas aquellas quejas y consultas que presentaron los habitantes de la República respecto de eventuales violaciones de sus derechos laborales.

Esta Dirección también lleva a cabo labores de promoción y divulgación de derechos laborales², en función de este objetivo capacita a funcionarios públicos sobre temas laborales y asesora a las personas trabajadoras que denuncian anomalías ante el MTSS y ante la Inspección Nacional del Trabajo, en relación con el trámite de sus quejas contra patronos que incumplen el pago de esos derechos laborales.

Otro importante eje de trabajo lo constituye el estudio y análisis de nuevas temáticas que surgen en el ámbito laboral, como lo es el teletrabajo, el fenómeno de la tercerización del empleo, subempleo y cambios de modelos salariales, entre otros temas; todo lo cual implica un estudio profundo de estas temáticas para implementar estrategias nuevas y oportunas de defensa para los habitantes que podrían verse afectados con la implementación de estas disposiciones.

Algunos de los temas más significativos que destacan en este período 2015-2016 se detallan a continuación:

1 En el conjunto de derechos humanos, existen una serie de ellos vinculados al trabajo y a los trabajadores/ras conocidos como derechos humanos laborales, son los que se orientan a posibilitar condiciones mínimas de vida y de trabajo para todas las personas, así como la organización de los trabajadores/ras para su defensa, reivindicación y participación sociopolítica.

2 La OIT ha advertido sobre los retos presentes y de futuro del derecho del trabajo, entre los que destaca la reflexión sobre la manera en la que la protección de los trabajadores tiende a conceptualizarse. En este sentido, aborda la idoneidad de las herramientas jurídicas empleadas para favorecer dicha protección; prestando especial atención a la efectividad de la legislación del trabajo a la hora de su aplicación, ya que existe una clara distancia entre la realidad laboral que enfrentan las clases trabajadoras y las premisas sociales, económicas y políticas sobre las cuales se construyó el derecho del trabajo. Estos desequilibrios y estas divergencias persisten mientras se le suman otras derivadas de la globalización. Esto deja a un número importante de trabajadores fuera del alcance del derecho laboral, quedando en situación de desprotección. Ante estos hechos, la OIT promueve que las respuestas normativas y políticas orientadas a ampliar el alcance y la aplicación de la legislación del trabajo sean el fundamento de la protección y promoción ejercida. Ver en tal sentido: "Derecho del trabajo y protección de los trabajadores en países en desarrollo", OIT, 978-92-9014-996-5[ISBN], 2014.

Principales denuncias recibidas en contra de la Caja Costarricense del Seguro Social

A.-En el mes de enero del 2014 aumentó el monto mensual de pago de un seguro voluntario de salud de la CCSS. La anterior decisión fue justificada por la Junta Directiva de la CCSS para dar sostenibilidad al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte.

Una de las denuncias que mayor atención y preocupación ha generado a la DHR se refiere a la queja de personas aseguradas³, que en forma voluntaria cotizan para el Régimen de Seguro de Salud de la CCSS. Algunos habitantes indicaron ante la Defensoría de los Habitantes su disconformidad debido a que cotizaban en forma voluntaria para la Caja Costarricense de Seguro Social y en el mes de enero del 2014, según les informaron, por disposición de la Junta Directiva de esa Entidad, se les realizó un aumento desproporcionado de su cuota del seguro; ya que pasaron de pagar alrededor de ₡15.800 colones a ₡19.000 mil colones mensuales. Lo cual supone un incremento de aproximadamente un 16%.

Los denunciantes indican que esta disposición de la CCSS es discriminatoria, debido a que aumenta el monto del seguro a personas que muchas veces no cuentan con un ingreso fijo y que en su caso temen que tendrán que dejar de pagar el seguro. Con base en lo anterior, solicitaron a la Defensoría, investigar si el método utilizado para su cobro es desproporcionado o genera alguna indefensión para las personas que tienen menos recursos económicos. El Gerente Financiero de la CCSS, Lic. Gustavo Picado Chacón⁴, a este respecto señaló lo siguiente:

"1.-Que efectivamente, la Junta Directiva de la CCSS, incrementó la base mínima contributiva, así como la escala contributiva para los trabajadores independientes y asegurados voluntarios, que rige a partir del 1 de enero del 2014.

2.- Que las categorías de contribución aumentaron según el nivel de ingreso del administrado y los porcentajes de las cuotas tanto del Seguro de Salud como del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte.

3.- Que las categorías contributivas se fijaron de acuerdo con una base mínima de contribución y el salario mínimo legal del trabajador no calificado, definido mediante el Decreto de Salarios Mínimos vigentes dado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

4.-La base mínima contributiva pasó de ₡131.760 en el dos mil trece a ₡154.027 en 2014 (rige del primero de enero al 01 de octubre del 2014).

5.- El salario mínimo legal del trabajador no calificado en el segundo semestre del 2013 corresponde a ₡257.219,78, mientras que para el primer semestre del 2014 corresponde a ₡266.942.69, de acuerdo con los Decretos Ejecutivos No. 37784-MTSS y No. 38101-MTSS respectivamente.

6.-Adicionalmente, debe indicarse que la determinación de las modificaciones en las escalas contributivas se efectuó a partir de criterios técnicos actuariales, a fin de garantizar la sostenibilidad de los regímenes de salud y pensiones, en beneficio de todos los asegurados.

7.-Respecto del seguro voluntario, es importante indicar que en concordancia con el artículo 177 de la Constitución Política y el artículo 14 inciso f de la Ley Constitutiva de la Caja

3 Véase el Oficio 04045-2016-DHR del 25 de abril del 2016. SI-150734-2014 Expediente de la Defensoría de los Habitantes de la República.

4 Véase el Oficio No. GF-22779 de fecha 1 de abril del 2015 de la SI-150734-2014 enviado por la Gerencia Financiera de la CCSS.

Costarricense de Seguro Social, el acceso a los seguros de salud y pensiones se amplió a la población no trabajadora, cuyo ingreso al sistema de seguridad social es voluntario”.

La mayor preocupación del habitante que denunció⁵, se refiere a que sí los montos de aseguramiento voluntario aumentan, las personas que no cuentan con ingresos fijos, probablemente, no van a poder cancelar esos montos en forma mensual; y, si paulatinamente la CCSS va a seguir ajustando este monto hasta llegar en el año 2019 al salario mínimo legal de un trabajador no calificado, podría ser que la situación se convierta en un problema mayor, afectando a más y más personas.

También se indicó por parte de la Gerencia Financiera de la CCSS⁶, que con respecto al seguro voluntario, *“...es importante indicar que en concordancia con el artículo 177 de la Constitución Política y el artículo 14 inciso f de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, el acceso a los seguros de salud y pensiones se amplió a la población no trabajadora, cuyo ingreso al sistema de seguridad social es voluntario. Si bien la afiliación a este seguro es voluntaria, una vez adquirido se convierte en irrenunciable, conforme el artículo 13 del Reglamento para la Afiliación de los Asegurados Voluntarios”.*

Por lo tanto, la CCSS reconoce que el asegurado no podrá ser excluido de esta modalidad de aseguramiento voluntario, si demuestra encontrarse en cualquiera de las causales establecidas en el artículo 13 del citado Reglamento⁷. Además, la CCSS también señaló a la Defensoría de los Habitantes, que si una persona que se encontraba asegurada en forma voluntaria, y dejase de pagar sus cuotas, por no tener los recursos económicos fijos mensuales; y se encontrara ganando el salario más bajo de la última fijación de salarios mínimos, los cuales resulten insuficientes para satisfacer sus necesidades básicas, previo estudio elaborado por la CCSS, podrían optar por un *Aseguramiento por Cuenta del Estado*.

B.-Que es el seguro de salud por cuenta del Estado y cuales son los requisitos establecidos por la CCSS para optar por él.

A través del Informe⁸ rendido por la Gerencia Financiera de la CCSS se señala, en relación al Seguro por el Estado, quienes son las personas que podrían ser beneficiarias del mismo y cuáles son los requisitos mínimos que debe de reunir esa persona para optar por esta modalidad de aseguramiento: *“Acerca del Seguro por el Estado debe indicarse que de conformidad con el artículo 2 de la Ley 8783, Reforma de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, No. 5662, se define quienes son los beneficiarios del fondo con lo cual se financia este tipo de seguro, que a la letra indica: Son beneficiarios de este Fondo los costarricenses y extranjeros residentes legales del país, así como las personas menores de edad, quienes a pesar de carecer de una condición migratoria regular en el territorio nacional, se encuentren en situación de pobreza o pobreza extrema, de acuerdo con los requisitos que se establezcan en esta y las demás leyes vigentes y sus reglamentos”.*

Asimismo el Decreto Ejecutivo 17898-S Reglamento Régimen Caja Costarricense de Seguro Social Asegurados por Cuenta del Estado, de enero de 1988, artículo 10, a la letra indica: “Para la calificación de las personas como “Aseguradas por cuenta del Estado”, a efecto de incorporarlas al Régimen establecido por este Reglamento, la Caja Costarricense de Seguro Social debe realizar la investigación respectiva, tratando de establecer con el máximo de seguridad y veracidad posibles, la situación económica de cada núcleo familiar, de acuerdo con las siguientes normas: se entiende por situación de “indigencia

5 Véase la SI-150734-2014 del 25 de abril del 2016 en la Defensoría de los Habitantes de la República.

6 Idem.

7 Artículo 13, Reglamento para la Afiliación de los Asegurados Voluntarios, CCSS señala lo siguiente: El asegurado voluntario podrá ser excluido si demuestra por cualquier medio de prueba, alguna de las siguientes condiciones: “Que pasó a ser trabajador asalariado y va a cotizar como tal. Que pasó a ser trabajador independiente y va a cotizar para dicha actividad. Que se acogió a pensión pero continúa desarrollando una actividad por cuenta propia y así cotizará. Que adquirió el derecho por beneficio familiar. Que se acogió al Seguro por el Estado. Que se ausentará del país por tres meses o más.

8 Véase Oficio No. GF-22779 de fecha 01 de abril del 2015, en SI-150734-2014 en la Defensoría de los Habitantes de la República.

médica” aquella en que el núcleo familiar no pueda satisfacer sus necesidades básicas, de alimentación, vestuario, vivienda y salud.

Se considerará de pleno derecho incluido dentro del concepto anterior, al salario más bajo de la última fijación de salarios mínimos. Los núcleos familiares que tengan ingresos iguales o superiores al salario más bajo de la última fijación de salarios mínimos, pero que sean insuficientes para satisfacer sus necesidades básicas, ser no calificados como “Asegurados por cuenta del Estado” tomando en cuenta sus ingresos totales en relación con el número de miembros, sus edades su situación socioeconómica y su nivel de vida en general.

No podrán ser considerados como “Asegurados por cuenta del Estado” las personas que perciban un salario regular y estable, ni en general, aquellos que conforme con el ordenamiento legal respectivo sean o tengan derecho a ser asegurados dentro de los regímenes ordinarios que administra la CCSS.”

La CCSS indicó a la Defensoría de los Habitantes, que si una persona requiere de un Seguro por cuenta del Estado debe acudir a la Unidad de Validación y Facturación de Servicios Médicos del Centro de Salud que cubre su lugar de residencia. En esa Unidad debe presentar la solicitud y aportar la documentación correspondiente, misma que una vez verificada y corroborada, en el sentido de que el solicitante cumple con todos los requisitos establecidos en el Manual de Normas y Procedimientos del Seguro por el Estado de agosto de 2013 (especialmente acreditar la condición de pobreza extrema o indigencia médica), podría hacerse acreedor de un Seguro por parte del Estado.

Sobre el caso en concreto del habitante⁹ que reclamó por el aumento de sus cuotas en el pago de un seguro voluntario, la Defensoría llegó a concluir que si bien, estas medidas significan para los asegurados una mayor erogación económica para disfrutar de su seguro de salud, debemos indicar que son medidas tomadas por la Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social a partir de criterios técnicos actuariales para garantizar la sostenibilidad de los regímenes de salud y pensiones, en beneficio de todos los asegurados. Razón por la cual dicho aumento no supone una violación de derechos en perjuicio de las y los habitantes, al estipularse otras vías a través de las cuales el acceso al aseguramiento es dable.

C.-Atrasos en la tramitación de las denuncias presentadas ante las Oficinas de Inspecciones del Trabajo de la CCSS.

Se reporta durante el período 2015-2016 un alto número de personas trabajadoras¹⁰ que denuncian serios problemas en la violación de sus derechos laborales, y que han acudido a las diferentes Sucursales de la CCSS, propiamente a las Oficinas de la Inspección a interponer sus casos para que se investigue a patronos incumplientes. Sin embargo, alegan que la tramitación en la CCSS es muy lenta, que hay casos que están durando muchos años para resolverse.

Los asuntos denunciados refieren al no pago por parte de los patronos de cuotas obrero-patronales, apareciendo como patronos morosos y por lo tanto estas personas trabajadoras no están gozando de los beneficios de un seguro de salud para recibir así la atención médica requerida en las Clínicas y Hospitales Nacionales de la Caja Costarricense de Seguro Social. Las anomalías se presentan por diferencias en el reporte de los salarios realmente devengados por los trabajadores, por haber dejado de pagar un seguro voluntario y habiéndolo reportado así la fecha última en que los asegurados pagarían el mismo, la CCSS ha seguido con la facturación, por lo que algunas personas acumulan varios meses y hasta años de deudas que en su momento fueron reportadas para ponerle término.

En otros casos, los trabajadores se han acogido a su derecho de pensión, sin el reconocimiento de algunas de sus cuotas, lo que hace que tengan que devengar montos de pensiones menores a las que

9 Véase SI-150734-2014 en la Defensoría de los Habitantes de la República.

10 Véase SI-165794-2014 en la Defensoría de los Habitantes, Oficio No. 10356-2014 del 22 de octubre de 2015.

realmente les corresponde, para rectificar estas situaciones requieren de un estudio en las Oficinas de Inspección de la CCSS. Las quejas son de toda índole, de trabajadores que laboran para el Sector Público, pero que en otro tiempo cotizaron en forma voluntaria y siguió corriendo la facturación a pesar de que ellos cotizan en sus planillas mensuales donde su patrono reporta el pago de seguro de salud mensual. El estudio e investigación de estos "errores" (para verificar que ocurrió en cada caso concreto), duran muchos años en resolverse, pues el trámite en la Caja Costarricense de Seguro Social es lento y tiene atrasos considerables de hasta dos años o más, lo cual no se justifica, si se toma en consideración el número de personas que fungen como Inspectores de Leyes y Reglamentos (un total de 342 personas realizando ésta labor).

Así de la información escrita enviada por el Gerente Financiero de la CCSS, Lic. Gustavo Picado Chacón en el mes de agosto del 2015¹¹, la situación en las Oficinas de Inspección era la siguiente:

"...a inicios del año 2013 rondaban las cien mil solicitudes pendientes de resolución a nivel nacional. La Junta Directiva de la Institución acogió la propuesta de esta Gerencia inserta en el Plan de Fortalecimiento del Servicio de Inspección y dictó los acuerdos respectivos para orientar los recursos del Servicio de Inspección a la atención de casos pendientes, de esa manera, a partir de abril del año 2013, se planteó la meta de resolver en ese año 23.239 solicitudes pendientes del año 2010 y anteriores en cuya gestión se logró un cumplimiento del 100%. Esta meta era parte de la meta total del año que contemplaba resolver un total de 62.320 casos que incluían aquellos que, por su naturaleza, deben ser atendidos de inmediato o con un alto nivel de prioridad. Se logró un cumplimiento de 119.86%.

Para el año 2014, se propuso resolver 653.320 casos que incluyeran 24.044 pendientes del año 2012 y anteriores, se resolvieron 70.988 para un cumplimiento del 114%. Para el año 2015 se programó resolver 67.814 casos que incluyen un total de 32.082 casos pendientes del año 2014 y anteriores. Al cierre de JULIO, se han resuelto 45.415 casos (67% de la meta) que incluyen 19.388 del año 2014 y anteriores. Se concluye entonces que se cuenta con un plan estratégico en plena ejecución, orientado a la atención de las diversas solicitudes que formulan los habitantes ante el Servicio de Inspección; no obstante que su obligación sustantiva derivada del artículo 20 de la Ley Constitutiva consiste en velar por el cumplimiento de esa Ley y sus reglamentos en materia de aseguramiento".

La Defensoría de los Habitantes también solicitó a algunas Sucursales de la CCSS¹² remitir información sobre los casos pendientes de trámite al mes de marzo del 2016, siendo que la respuesta fue la siguiente:

Sucursal de la CCSS.	Número de Casos pendientes 2013	Número de Casos pendientes 2014	Número de Casos Pendientes 2015	Número de Casos Pendientes 2016	Total en trámite
Guadalupe	1848	1405	1141	71	4.465
Heredia	694	986	1153	235	3.068
Desamparados	762	550	1182	229	2.723
Cartago	196	435	469	185	1.285
Total	3.500	3.376	3.945	720	11.541
Fuente: Caja Costarricense de Seguro Social. Sucursales de Guadalupe, Heredia, Desamparados y Cartago					

11 Véase Oficio No. GR.15.304, del 28 de agosto del 2015, de la Gerencia Financiera de la CCSS.

12 Véase los Oficios SG-0374-02-2016 Sucursal de Guadalupe del 25 de febrero del 2016, Oficio SH-0857-31-03-2016 Sucursal de Heredia del 31 de marzo del 2016, Oficio SUD-73-04-2016 Sucursal de Desamparados, del 5 de abril del 2016, Oficio S1206-621-5-4-2016-Sucursal de Cartago del 7 de abril del 2016 todos de la CCSS.

De los casos que han sido conocidos por la Defensoría de los Habitantes, la Institución le ha recomendado en forma puntual a las autoridades de la Caja Costarricense de Seguro Social, su Junta Directiva y a la Gerencia Financiera, atender en forma efectivo el cumplimiento de las metas propuestas en el *Plan de Fortalecimiento del Servicio de Inspección*, para no generar atrasos mayores.

Se violentan las condiciones laborales para los empleados de empresas comerciales ubicadas en el Aeropuerto Internacional Juan Santamaría.

Se recibió una denuncia¹³ del personal de ventas de las empresas comerciales ubicadas en el Aeropuerto Internacional Juan Santamaría, quienes manifestaron ante la Defensoría de los Habitantes, que no cuentan con un espacio para comer ni descansar durante sus horas laborales. Lo anterior, debido a que el Operador anterior Alterra siempre manifestó que el comedor de los empleados se encontraba en construcción. Indican que el nuevo Operador AERIS dice exactamente lo mismo. Alegan que ellos laboran para las Tiendas Libres del IMAS y que su patrono les suministra un espacio equipado, pero en las Oficinas de la Empresa ubicada frente a la terminal aeroportuaria. La principal inconveniencia refiere a que se les corta la libertad de ingerir alimentos en su propia área de trabajo, como regularmente ocurre con cualquier empresa, y que por el contrario, tienen que desplazarse a más de 600 metros de distancia. En ocasiones bajo condiciones atmosféricas adversas, exponiéndose a cruzar un calle muy transitada, por lo que casi siempre demoran más de 30 minutos en llegar hasta el lugar, luego de pasar las puertas de seguridad del aeropuerto, siendo que solamente cuentan con 45 minutos de almuerzo, por lo que deben de ingerir los alimentos en solo los 15 minutos restantes.

"El Ministerio de Salud nos ha dado la espalda, el Ministerio de Trabajo también, el IMAS, AERIS, y ALTERRA. En ocasiones nos arriesgamos a comer en alguna sala de abordaje desocupada, comiendo nuestra comida fría, y a escondidas, pues si el personal de AERIS nos ve, nos decomisan nuestro gafete de entrada, lo que significa quedarnos sin trabajo. Si comemos en nuestras tiendas del Duty Free, nuestros jefes nos amonestan. Algunas veces salimos y comemos en la calle, en la acera, pero nos parece que esto es denigrante y peligroso para nuestra salud".

De la investigación realizada por la Defensoría de los Habitantes, se confirmó que no solo los trabajadores del Instituto Mixto de Ayuda Social no tienen un comedor donde consumir sus alimentos en el Aeropuerto Internacional Juan Santamaría, sino que este problema lo sufren también los trabajadores de otras empresas públicas y privadas que laboran en ese mismo lugar, hecho que convierte a dicha carencia en un grave problema.

El derecho de los trabajadores a un espacio destinado para su alimentación se deduce del artículo 1 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre¹⁴. Y de lo establecido en el artículo XIV de esa misma Declaración¹⁵, siendo el comedor un espacio indispensable para garantizar al trabajador un ambiente higiénico y seguro donde pueda alimentarse. Aunado a lo anterior, el Protocolo de San Salvador establece el derecho al trabajo que supone que toda persona goce del mismo en condiciones justas, equitativas y satisfactorias, para lo cual los Estados deberán garantizar de particular la seguridad e higiene en el trabajo. Otras disposiciones también regulan lo relativo a la necesidad de que los empleados puedan contar con un comedor¹⁶ en los centros de trabajo.

13 Véase SI-126358-2013, Defensoría de los Habitantes. Informe Final Con Recomendaciones, Oficio No.0490-2016-DHR, de fecha 19 de enero del 2016.

14 Artículo 1. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. "Todo ser humano tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona."

15 Artículo XIV. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. "Toda persona tiene derecho al trabajo en condiciones dignas y a seguir libremente su vocación, en cuanto lo permitan las oportunidades existentes de empleo".

16 Código de Trabajo-Costa Rica. *Artículo 296: Si por la índole del trabajo, los trabajadores deben comer en los centros donde prestan sus servicios, el patrono deberá instalar locales que sirvan como comedor y los mantendrá en buenas condiciones de*

Como bien se puede observar, el garantizar el derecho al trabajo en condiciones dignas, seguras e higiénicas es un compromiso que el Estado costarricense ha asumido a nivel internacional y por ende, está obligado a vigilar que dichas garantías se cumplan para los trabajadores del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría con el fin de evitar a toda costa que ellos y su trabajo sean considerados como una simple mercancía. Así también, los patronos tienen la obligación de dotar a los trabajadores de un comedor en las mejores condiciones de limpieza, iluminación, ventilación y amueblamiento, cuando por la índole de las labores, se requiera que los trabajadores coman en sus centros de trabajo. Por ende, los trabajadores de las tiendas libres de impuestos tienen derecho a que se les provea de un lugar o comedor dentro de su centro de trabajo (sea el Aeropuerto Internacional Juan Santamaría por ser este el lugar donde los trabajadores realizan sus actividades de venta de mercancías a los pasajeros que están en tránsito), mismo que debe cumplir con las condiciones de higiene y limpieza.

No obstante, se ha comprobado que la decisión de destinar un espacio para el comedor dentro del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría no es propia del Instituto Mixto de Ayuda Social, sino del Consejo de Aviación Civil y del Órgano Gestor, sea, AERIS Holding Costa Rica S.A.; empresa a la que el Estado, mediante un Contrato de Gestión Interesada, le delegó la prestación de servicios para la operación, administración, mantenimiento, rehabilitación, financiamiento, construcción y promoción del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría; sin embargo, es el mismo Estado el llamado a velar por la protección de los derechos laborales de los habitantes y por ende, a cumplir el mismo Código de Trabajo. Por esta razón, la Defensoría acudió al Órgano Fiscalizador del Gestor Interesado en defensa del derecho humano de los trabajadores a tener un espacio para comer y descansar sin necesidad de salir de la terminal aeroportuaria, el cual mediante oficio N° CETAC-OFGI-FG-OF-197-2014 procedió a recomendar al Consejo Técnico de Aviación Civil que procediera a instruir al Órgano Gestor la reserva de un espacio para un comedor de empleados, arrendatarios y concesionarios cuya área debe ser congruente con la demanda al momento de su implementación.

En igual sentido se recomendó, una propuesta de tarifa para el uso del espacio destinado al Comedor de Empleados, para lo cual, deberá tener en consideración el concepto de precios asequibles, establecido en el Contrato de Gestión Interesada, a efecto de lograr el menor precio posible de los productos en beneficio de los empleados, arrendatarios y lo concesionarios del AIJS, así como considerar nuestra legislación laboral con la finalidad de equipar debidamente el comedor y dotarlo de las condiciones de higiene y luminosidad requeridas. Este acuerdo del Consejo Técnico de Aviación Civil fue comunicado a la empresa AERIS mediante oficio CETAC-AC-O50I-2014 de fecha 21 de abril del 2014. Sin embargo, al día de hoy, los empleados aún no disponen del comedor. La Defensoría, ante consulta efectuada al Órgano Fiscalizador¹⁷, conoce que el administrador del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría ha reservado un espacio para ser utilizado como comedor de empleados en la actual etapa de construcción; no obstante, el mismo está en obra gris y todavía no puede ser ocupado. Ello significa que actualmente, cientos de trabajadores del principal aeropuerto de Costa Rica, día a día ven vulnerados sus derechos a un trabajo en condiciones de seguridad e higiene y por ende, a un comedor donde puedan consumir sus alimentos tranquilamente y de forma higiénica, dado que no se les puede exigir comprar sus alimentos en las tiendas y restaurantes del lugar.

A los trabajadores del IMAS se les autorizó la salida por el Puesto PAPA 16 para acortar el recorrido que deben de realizar para llegar al comedor externo del IMAS, en igual sentido, se logró mediante la emis-

limpieza. Además deberán reunir los requisitos de iluminación, ventilación y ubicación, estar amueblados en forma conveniente y dotarlos de medios especiales para guardar alimentos, recalentar/os y lavar utensilios”.

Reglamento de Seguridad e Higiene en el Trabajo. Artículo 97: *Cuando por la índole de las labores de los trabajadores deben comer en los lugares de trabajo, contarán con locales adecuados destinados a ese propósito. Los comedores deberán además de mantenerse en las mejores condiciones de limpieza, reunir las condiciones de iluminación, ventilación y ubicación necesarias; estar amueblados convenientemente y dotados de medios especiales para guardar alimentos, recalentarlos y lavar utensilios”.*

17 Consulta telefónica efectuada el 13 de abril del 2015 y respondida por el Lic. Miller Rodríguez, Inspector Técnico de Operaciones y Seguridad OFGI.

ión de una Directriz GG-0871-05-2014, el Instituto Mixto de Ayuda Social, autorizó 10 minutos adicionales a los cuarenta y cinco minutos estipulados en la hora de alimentación de media jornada para que los vendedores y vendedoras de las tiendas libres del IMAS en la terminal del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría acudan a comer sus alimentos en la oficina externa al aeropuerto. La Defensoría de los Habitantes dará seguimiento a las recomendaciones dadas, con la finalidad de hacer una realidad el cumplimiento de la norma que obliga a los patronos en Costa Rica a destinar un comedor para uso de los empleados.

En dos hospitales nacionales se dió falta de comunicación y coordinación del personal médico en los servicios de emergencias de los Hospitales México y Monseñor Sanabria, para atención de paciente que sufre accidente de tránsito lo que le ocasionó la muerte.

La Defensoría de los Habitantes inició una Investigación de Oficio¹⁸ para determinar lo ocurrido en la coordinación entre dos Hospitales Nacionales con la atención brindada por los médicos en los Servicios de Emergencia a una joven de nacionalidad colombiana que sufrió un accidente de tránsito o de alto impacto con colisión de frente entre vehículo 4x4 y un camión tipo contenedor, ocurrido a la altura de La Ceiba de Orotina, Barrio Uvita sobre la Ruta 27. Lo ocurrido refiere a que la paciente, fue trasladada con escolta de Oficiales de Tránsito debido a su condición crítica de salud hacia el Hospital México. Luego de ser atendida inicialmente en el Hospital Monseñor Sanabria, no obstante; al llegar al Hospital México se le deniega la atención médica en el Servicio de Emergencias por indicar el Médico en Servicio que ese Hospital no era el Hospital de Adscripción, ya que al parecer la paciente era vecina de Escazú y le correspondía el Hospital San Juan de Dios. Posteriormente, la paciente accidentada debió ser trasladada al Hospital San Juan de Dios donde lamentablemente falleció, casi ocho horas después del acontecimiento. Los hechos sucedieron el día 10 de marzo de 2014, según dato brindado por el Servicio 911 donde se encuentra registrado un reporte del suceso a las 13:42 y 13:53 de la tarde.

De la investigación realizada, se concluye que la paciente fue trasladada en principio al Hospital Monseñor Sanabria de Puntarenas para que recibiera la atención médica requerida. La paciente llega en estado crítico, inestable hemodinámicamente, con respiración apneústica, con trauma craneoencefálico severo y facial con fractura de mandíbula y trauma cortante en boca y paladar. Ante la posible lesión cerebral de la paciente y con una decisión de que requería de una cirugía quirúrgica, el Servicio de Emergencias de ese Hospital decidió trasladarla al Hospital México.

Al llegar a ese otro Hospital, la paciente no fue recibida ni valorada en el Hospital México, a pesar de que la ambulancia entró hasta el Servicio de Emergencias. Ese centro médico la remitió al Hospital San Juan de Dios donde ingresó a las 17.29 minutos de ese día y se le practicó una cirugía de Emergencia, una tomografía Axial Computadorizada y fue valorada por especialistas en Neurocirugía y de la Unidad de Cuidados Intensivos, sin embargo, la paciente muere a las 21.30 horas en el Hospital San Juan de Dios ese mismo día.

Se le solicitó de parte de la Defensoría de los Habitantes a los Directores Médicos de los Hospitales involucrados, informar sobre lo sucedido con el cumplimiento del deber médico de asistencia para la paciente. El Hospital México inició una investigación preliminar de los hechos denunciados y al respecto indicó¹⁹: "*...2.-La principal conclusión es que el flujo de información entre los dos hospitales y a lo interno de cada uno de ellos presentó fallas. Hay una evidente e importante falla en la comunicación entre el Hospital Monseñor Sanabria y el Hospital México. Esto se establece en el sentido que el personal del HMS asumió que por haber comentado el caso la primera vez ya estaba coordinado el traslado, cuando*

18 Véase SI-152138-2014, Defensoría de los Habitantes. Informe Final Con Recomendaciones, Oficio 02746-2016 de fecha 15 de marzo del 2016.

19 Véase Oficio DGHM-2246-2014 de la Dirección Médica del Hospital México.

el personal del HM lo que hizo fue dar sugerencias y recomendaciones más la instrucción de volver a llamar antes del traslado para afinar los últimos detalles. Si el personal del Hospital México hubiera estado informado de que venía el traslado es casi seguro que se le habría recibido independientemente del área de atracción. 3.-Hay concordancia de las versiones del personal del Hospital México entre sí, y de las versiones del personal del Hospital Monseñor Sanabria entre sí, pero entre ambos grupos hay discordancias que no las hacen compatibles. Las principales diferencias están en que el personal de la ambulancia informa que ellos sabían que venían al HM pero los testigos de la recepción de la ambulancia afirman que se dijo que iban para el HSJD y que fueron los oficiales de Tránsito los que les metieron al HM; la otra gran diferencia es que acorde con las versiones del personal del HMS el médico del México rechazó activamente a la paciente, por su lado, el personal testigo del evento de recepción y evaluación sostiene que no fue así, y que se trató de un intercambio respetuoso de información profesional en ambos sentidos....

Por su parte del Jefe del Servicio de Emergencias del Hospital Monseñor Sanabria, indicó en su informe que existe un rechazo con calificativos menospreciantes hacia la comunicación de traslados por parte del personal del Hospital México. Aunque no debería uno generalizar, pero la mayoría de las veces los residentes son los que aceptan o rechazan los pacientes sin ningún criterio objetivo, y muchas veces en detrimento de la atención oportuna que merecen los asegurados”.

De la investigación preliminar llevada a cabo en el Hospital México sobre lo ocurrido el día del accidente, no encontró infracción disciplinaria por parte del Doctor Médico residente que atendió a la paciente y la devolvió al Hospital San Juan de Dios, y también se constató que sobre los hechos existían posiciones antagónicas entre el personal del Hospital Monseñor Sanabria y el del Hospital México. Si se informó por parte de ambos Hospitales la existencia de un protocolo o Guía de referencia para traslados de pacientes entre ambos hospitales.

Concluyó la Defensoría de los Habitantes en su informe que el solo hecho de que no se brindara a la paciente accidentada, la atención médica y el tratamiento de urgencia en el Hospital México que ella requería, constituye por sí misma, una negación de la atención médica que ameritaba la emergencia y una violación al derecho a la salud, por ello, resulta irrelevante si el rechazo se dio de manera respetuosa o de forma prepotente. En supuestos como el particular el elemento puntual que determina la atención en este u centro, no es el área de adscripción al que pertenece el usuario, sino la condición de emergencia y vulnerabilidad que por la condición clínica que presenta el paciente determina la urgencia calificada de la atención médica. Un paciente con tubo endotraqueal, inestable hemodinámicamente, con trauma cráneo-encefálico, entre otras características descritas por los diferentes centros de salud, coloca a la persona en una situación de salud delicada y de urgente intervención. Es decir, no es el domicilio del paciente lo que determina el lugar de atención en una situación de EMERGENCIA, sino su propia condición de salud, acudiéndose al centro de salud más cercano, para ofrecerle los servicios básicos que tiendan al menos a estabilizarlo. Otra de las violaciones constatadas refiere a la falta de comunicación y coordinación entre el personal de ambos Hospitales, pues los médicos residentes que atendieron la emergencia, no levantaron actas sobre el criterio dado por los médicos asistentes que determinaron la intervención a seguir en el acto.

Se redactó una recomendación²⁰ a las autoridades médicas de ambos hospitales, recordándoles que una situación de esta naturaleza, donde la posibilidad de elección resulta disminuida por la condición particularmente vulnerable del paciente, lo procedente es que se actúe siempre aplicando el principio bioético: “DE BENEFICIENCIA”, es decir, realizar el acto médico que más favorece al paciente. En el supuesto de este caso, los bienes jurídicos en discusión: VIDA Y SALUD, son notoriamente más relevantes, que la correspondencia a una determina área de atracción. En igual sentido, que los Hospitales puedan trabajar en la mejora de la comunicación a nivel interno de los funcionarios, que se establezca también

20 Véase el Oficio No. 02746-2016 del 15 de marzo del 2016. Informe Final Con Recomendaciones DHR, SI-152138-2014.

un protocolo formal de coordinación para el traslado de pacientes en condición crítica entre los Servicios de Emergencias del Hospital México y Monseñor Sanabria, ya que se pudo determinar que el Protocolo o Guía de referencia de traslados” no está cumpliendo su objetivo.

Seguimiento al tema de acoso laboral.

En el Informe de Labores de la Defensoría de los Habitantes²¹ del año pasado, se indicó la necesidad de que la Asamblea Legislativa apruebe la Ley que venga a Prevenir, Regular y Sancionar la violencia laboral, psicológica o el hostigamiento Laboral que pudiera presentarse en los ámbitos laborales del Sector Público o el Sector Privado. Se indicó también, que uno de los mayores problemas que enfrentan las personas trabajadoras que sufren actos de acoso laboral en su trabajo, refiere a la falta de claridad para saber dónde, cuándo y con quién denunciar estas agresiones, ello específicamente ya que algunas dependencias del Sector Público todavía no cuentan con una oficina encargada de recibir estas denuncias y de darles el trámite correspondiente para que las quejas sean investigadas. Aunado a lo anterior, la impunidad reinante en los casos denunciados por acoso laboral es muy alta, pues los Órganos Directores de Procedimiento Disciplinarios nombrados para investigar las denuncias interpuestas, aún no tienen claridad para percibir las acciones que configuran como manifestaciones del acoso laboral.

Se informó también que la Dirección de Asuntos Laborales de la Defensoría revisaría los dos Proyectos de Ley que cuentan con Dictamen Afirmativo de Mayoría, Expedientes Legislativos Nos. 18.136²² y 18.140²³, con la finalidad de aclarar algunos de los conceptos incluidos en ambas iniciativas. Las principales apreciaciones hechas por la Defensoría de los Habitantes, en audiencias concedidas en la Comisión de Asuntos Jurídicos y ante la Comisión Permanente Especial de la Mujer de la Asamblea Legislativa, se señaló, en dictámenes presentados por separado, un análisis por cada uno de los artículos contenidos en los Proyectos publicados en el Diario Oficial La Gaceta.

Algunas de las apreciaciones hechas en su momento, fueron incorporadas en los dos proyectos de Ley, por lo que no nos referiremos a esto. Sin embargo, al haberse tramitado en dos Comisiones distintas, muchos de los Asesores de Diputados y Diputadas integrantes de las dos Comisiones uniformaron algunas de los conceptos, por lo que de lo contenido en los Dictámenes de Mayoría dados, solamente hacemos estas apreciaciones para que se revisen en su momento, o de disponerlo así la Asamblea Legislativa, pueda unificarse ambos Proyectos:

1. Extender el ámbito de aplicación de la Ley a las Organizaciones de Derecho Internacional con sede en nuestro país²⁴, no es posible, en razón de que existe una prohibición para incluir a éste grupo de trabajadores(as) dentro de esta Ley. Los Organismos Internacionales o especializados, sus bienes, sus fondos y haberes, incluso sus funcionarios gozan de “inmunidad”. De conformidad con la aprobación de la Ley No. 3345 del 5 de agosto del 1968, el Estado costarricense aprobó el Convenio con Organismos Especializados de Naciones Unidas, ONU, donde se obligó a aplicar las Convenciones sobre prerrogativas e inmunidades de las Naciones Unidas y la de Organismos Especializados²⁵.

21 Informe Anual de Labores Defensoría de los Habitantes 2014-2015. Capítulo relativo a la Dirección de Asuntos Laborales.

22 Proyecto de Ley No. 18.136, Ley contra el Acoso Laboral en el Sector Público y Privado. Asamblea Legislativa de Costa Rica.

23 Proyecto de Ley No. 18.140, Ley contra el Acoso Laboral.

24 Véase el Dictamen enviado por la DHR a la Comisión Permanente Especial de la Mujer, Expediente Legislativo No. 18.136, sobre el artículo 2 del Proyecto de Ley en consulta.

25 Artículo 5. Facilidades, Prerrogativas e Inmunidades. 1. El Gobierno, en cuanto no haya adquirido ya la obligación de hacerlo así aplicará a las Organizaciones, a sus bienes, fondos y haberes, y a sus funcionarios, incluso los expertos de asistencia técnica: a) En lo que atañe a las Naciones Unidas, la Convención sobre prerrogativas e inmunidades de las Naciones Unidas; b) En lo que atañe a los Organismos Especializados, la Convención sobre prerrogativas e inmunidades de los Organismos Especializados. c)... Por lo tanto, los Tribunales de Justicia Costarricense no tienen competencia para conocer una denuncia por hostigamiento laboral que se presenten en estrados si en los hechos denunciados intervienen funcionarios o funcionarias con inmunidad que laboren para un Organismo Especialidad de Derecho Internacional. Al respecto puede consultarse la Resolución No. 342-94, de las nueve horas del 2 de noviembre de 1994, Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia.

2. Sobre lo consignado en el Capítulo que regula el Procedimiento para la presentación de la denuncia, investigación y sanción del acoso laboral²⁶, se establece la posibilidad de que la Defensoría de los Habitantes pueda actuar como coadyuvante²⁷ en los procedimientos administrativos disciplinarios en donde se investiguen las denuncias de acoso laboral. Al respecto, aclaramos que lo informado a las Comisiones Legislativas que analizaron estos Proyectos, refiere al gran problema presentado en la práctica de los casos de denuncias de acoso laboral. Ello en razón de que los procedimientos administrativos iniciados por hostigamiento laboral, llevados a cabo en aquellas dependencias del Sector Público, se han desarrollan al amparo de las normas establecidas en la Ley General de la Administración Pública, artículos 275 y siguientes y 308, por lo que las partes en sentido estricto, son el denunciante o la denunciante, y él o la denunciado (a) o el acosador o la acosadora. También se considera como parte dentro del procedimiento administrativo disciplinario a quien ostente un interés legítimo, o un derecho subjetivo, que pueda resultar directamente afectado, que sea actual, propio. Lo anterior, significa que en éste tipo de procedimientos de investigación por hechos de hostigamiento laboral en el trabajo, deberá dársele la condición de parte a todo aquel que se apersona dentro del procedimiento –como coadyuvante- acreditando un interés legítimo sobre el resultado del procedimiento que se sigue, o un interés en coadyuvar en la acusación por los hechos cometidos. Que en algunos casos tramitados ante la Defensoría de los Habitantes, solicitamos al MEP se nos acreditaría como Coadyuvantes en un Procedimiento Disciplinario, siendo que esta petición fue denegada por completo, a falta de Ley que regule específicamente la figura del acoso laboral.

De acuerdo a las competencias, dadas en la Ley de la Defensoría como la del INAMU se tiene asignado éste tema para participar con una asesoría a la víctima. De tal manera, que de acreditarse la solicitud de coadyuvancia el Órgano Director o el Superior Jerárquico de la Institución deberá resolver la solicitud y disponer que se participe del proceso en el momento en que se tome. En el caso de las personas trabajadoras del Sector Privado, no hemos tenido información de que se hayan realizado investigaciones internas por actos de acoso laboral en contra de alguno de los o las empleados(as). En igual sentido, en sede administrativa donde se denuncian estos casos el MTSS, no tenemos información si esa Instancia ha admitido coadyuvancias en favor de las víctimas, lo que si alegamos en el criterio técnico jurídico dado a la Comisión Legislativa, es que la figura de la Coadyuvancia debe de desarrollarse con mayor amplitud en la Ley que se requiere para prevenir, regular y sancionar acciones de acoso laboral.

El Proyecto establece que la Defensoría de los Habitantes actúe como Coadyuvante, **cosa que no será posible en todas las denuncias de acoso laboral del Sector Público**, pues para ello se requiere de dotación de mayor presupuesto para que la Dirección de Asuntos Laborales pueda representar a las víctimas denunciantes, situación que hoy día es casi imposible a falta de mayores profesionales en Derecho. Además que no es labor de la DHR sustituir la competencia de las Instituciones del Sector Público, ya que ellos tendrán la labor ineludible de impulsar el procedimiento hasta concluirlo por acto final. Por tal razón, se aclara que esta Coadyuvancia podría serlo para casos calificados donde se afecten muchas personas, por lo que la intervención Institucional sea necesaria para aclarar técnicamente al Órgano Director las manifestaciones del acoso laboral y dar luz a la verificación de la verdad real de los hechos.

3. Sobre los derechos de la persona acosada, el Proyecto establece la posibilidad de que se dé por terminado el contrato laboral²⁸, con responsabilidad patronal, con base en el inciso 1) del artículo 83 del Código de Trabajo y con las indemnizaciones que establece esta ley, cuando transcurran quince días hábiles de haber interpuesto la denuncia, en el lugar de trabajo, y no se haya iniciado el proceso de investigación correspondiente. Este artículo, considera la Defensoría de los Habitantes, debe revisarse, pues es contrario a la norma que establece que el Patrono tiene un mes para declarar la apertura del procedimiento administrativo disciplinario. Por tal razón, podría ser una puerta para que

26 Véase los artículos 10 al 30 del Proyecto de Ley 18.136, Ley contra el Acoso Laboral en el Sector Público y Privado.

27 Véase el artículo 11 del Proyecto de Ley 18.136, Ley contra el Acoso Laboral en el Sector Público y Privado.

28 Véase el artículo 15 del Proyecto 18.136.

alguien inconforme denuncie, y espere la inacción de la administración para poner término a su contrato laboral y reclame la indemnización sugerida, sin que haya probado los hechos de acoso laboral en su contra, situación que una vez probada sí daría derecho a la indemnización sugerida.

4. Finalmente, el Proyecto 18.136 tiene que ser revisado, pues a todas luces algunos artículos como el 30 del Proyecto, no abogan por un procedimiento ágil y rápido que investigue y resuelva los actos de acoso laboral en un tiempo no mayor a 6 meses como máximo. Abrir la posibilidad a que la víctima pueda presentar la denuncia en un plazo de dos años y que la falta prescriba en ese plazo es prolongar la angustia de la víctima que ha enfrentado los hechos. Considera la Defensoría que la Ley requerida debe de ser ágil para que se haga justicia, y entrar posteriormente en una rehabilitación de la víctima, en cuanto a recobrar la confianza para seguirse desempeñando en su puesto de trabajo, aunque esto en algunos casos no es posible del todo por las secuelas tan grandes que dejan los actos de violencia laboral, por lo que no en todos los casos se podrá lograr. Además de que la última apreciación sería que siendo un Proyecto de Ley que pretende regular el acoso laboral en el Sector Privado, contiene muy pocas disposiciones para resguardar los derechos laborales de las personas trabajadoras de éste sector.

Una situación que se reitera en el presente periodo. El MEP mantiene serios atrasos en el pago de anualidades, carrera profesional, excelentes, salarios devengados por sustituciones a sus trabajadores (as).

Desde hace varios años, la Defensoría de los Habitantes viene señalando en sus Informes Anuales de Labores,²⁹ un problema reiterado cada año y que parece no haber avanzado mucho en la búsqueda de una solución definitiva, el no pago de algunos derechos laborales en el MEP a sus empleados.

Muchos funcionarios del MEP se quejan que al menos uno de sus derechos no le está siendo reconocido en forma efectiva. No ha logrado el Ministerio de Educación Pública hacer efectivo año a año el pago automático de anualidades a sus funcionarios(as). Se había informado a la Defensoría, que ello ocurría por cuanto no se llevaba un sistema informático para saber cuándo un funcionario cumplía su anualidad, ello en razón de que algunos docentes tienen nombramientos de tres meses en un colegio y posteriormente son nombrados en otro lugar, por lo que no habían podido tener toda la información a mano de cuándo efectivamente completaban el año de nombramiento y su calificación para el reconocimiento de la anualidad. Que esta situación iba a ser corregida con la entrada en vigencia del nuevo Sistema de Pagos Salariales INTEGRA2. Sin embargo, las denuncias indican que el Ministerio tiene un atraso considerable en la resolución de reclamos administrativos presentados ante la Plataforma de Servicios por sus funcionarios, relativos al pago de anualidades, excelentes, puntos de carrera profesional y pago de salario por haber realizado sustituciones a Docentes que han sido incapacitados. Que estos reclamos se están resolviendo pero muy lentamente, por lo que pueden pasar entre dos a tres años para que se obtenga una resolución de cada caso.

La carrera profesional es una obligación de pago que el MEP tiene que cancelar a sus Docentes y que se encuentra regulada en el Estatuto de Servicio Civil donde se indica que podrá reconocérsele puntos de carrera profesional a los funcionarios que posean como mínimo el título Universitario de Bachiller, y que estén ocupando un puesto que requiera como mínimo ese grado. Precisamente, éste incentivo se reconoce, según lo ha manifestado el mismo Ministerio, como un *"...un estímulo económico, la superación académica y laboral del personal docente al servicio del Ministerio de Educación Pública y coadyuvar en el reclutamiento y retención de los profesionales docentes mejor calificados en cada área de actividad, para un adecuado y responsable desempeño y desarrollo de la educación costarricense"*.

29 Véase Informe de Labores DHR-2014-2015, Dirección de Asuntos Laborales. ¹²⁰ Véase el artículo 54 del Estatuto de Servicio Civil que señala: "Se consideran comprendidos en la Carrera Docente los siguientes servidores del Ministerio de Educación Pública: quienes impartan lecciones, realicen funciones técnicas propias de la docencia o sirvan en puestos para cuyo desempeño se requiera poseer título o certificado que acredite para ejercer la función docente de acuerdo con el Manual Descriptivo de Puestos".

A pesar de que las normas legales establecen claramente un reconocimiento efectivo de éste derecho, en muchos de los casos que han sido investigados por la Defensoría se evidencia nuevamente, un incumplimiento, por parte de las autoridades del Ministerio de Educación Pública en actualizar los puntos de carrera profesional de forma ágil y automática, esto a pesar, como se ha indicado en otros informes emitidos en esta Defensoría, que desde el año 2014, se implementó un nuevo sistema de pagos (INTEGRA 2) el cual, mantenía entre sus objetivos principales el pago de forma automática de estos y otros rubros salariales.

En igual sentido, otros rubros como el pago de anualidades, excelentes y salario por sustituciones están corriendo la misma suerte, se han dejado de pagar varios años de anualidades a Docentes, lo que hace que el MEP haya tenido que reconocer en algunas oportunidades de 5 a 7 anualidades o más a una sola persona. Atrasos que a todas luces están generando un aumento del presupuesto del Ministerio y la molestia de muchos trabajadores por no hacerse efectivo el reconocimiento de estos rubros.

La Defensoría de los Habitantes exige al MEP adoptar una estrategia de intervención más activa que tienda a solucionar de manera definitiva el cúmulo de reclamos administrativos pendientes en la Plataforma de Servicios del MEP, y que versan sobre Derechos Laborales de las personas trabajadoras, como lo son: reclamos por anualidades, carrera profesional, excelentes y salarios por sustitución pendientes de trámite. Por lo que la DHR no cesará de insistir en pro de la búsqueda de una solución definitiva que haga realidad el efectivo cumplimiento de los derechos laborales precitados.

Mediación llevada a la práctica por la Defensoría de los Habitantes, con funcionarios del MEP, CCSS, INS, Colegio de Médicos y Cirujanos, Sindicato Unión de Conserjes de la Educación Pública y Afines, sobre problema presentado en todos los Centros Educativos (escuelas y colegios) con las personas trabajadoras en labores de conserjes que han sido reubicadas, por salud, y readecuadas en sus funciones.

En el MEP, desde el año 2010, se han tenido serios problemas con la sustitución de los Conserjes de Centros Educativos de todo el país, que sufren problemas de salud por el cumplimiento de las funciones que les han sido encomendadas. El Sindicato UCEP, Unión de Conserjes de la Educación Pública y Afines³⁰, denunció ante la Defensoría de los Habitantes, que esta situación está ocasionando también serios problemas entre los Conserjes que quedan trabajando, por la recarga que supone asumir el trabajo de sus compañeros; y porque algunos Directores no quieren sustituir al personal reubicado y readecuado alegando la falta de presupuesto para hacer esas sustituciones. Alega el Sindicato que el Reglamento de Servicios de Consejería³¹ del MEP establece la obligación de sustituir a estas personas en un término no mayor de quince días. Sin embargo, estas sustituciones fueron suspendidas en razón de una disposición dictada mediante el Oficio No. DPI-2335-2010 de fecha 14 de octubre del 2010, tal disposición ha generado serios problemas en los Centros Educativos, ya que implica una afectación al derecho de los niños y niñas a contar con Centros Educativos limpios, que reúnan condiciones aceptables para que la enseñanza educativa contemple el resguardo de la salud de la población estudiantil y del personal docente; también se afecta el derecho de las personas trabajadoras de ser sustituidos en sus funciones por otras personas que hicieran su trabajo.

El problema se agudizó todavía más cuando en centros educativos pequeños, en donde solamente habían tres plazas de conserjes nombrados de acuerdo a la extensión de la planta física, la adecuación de uno de estos trabajadores, por asuntos de salud, suponía la recargaba el trabajo pendiente en los otros

30 Véase la SI-87848-2011, en la Defensoría de los Habitantes de la República.

31 Véase los artículos 39,40 y 41 del Reglamento de Consejería del MEP, que señala: "Cuando por razones de enfermedad o riesgo laboral se tenga que reubicar o cambiar las funciones del conserjes, es responsabilidad del Ministerio de Educación Pública, llevar a cabo dichos cambios en un término no mayor de quince días, previo dictamen de una Comisión bipartita integrada por dos representantes de los Sindicatos de Conserjes y dos del Ministerio de Educación Pública".

dos trabajadores. Esta situación generó que en poco tiempo los funcionarios que quedaron con el recargo, también estaban sufriendo serios problemas de salud y también ameritaron ser readecuados en sus funciones. Incluso hubo momentos en que en varios centros educativos se tenían hasta tres conserjes readecuados, por razones de salud, por lo que el resto de los compañeros en forma obligatoria tenían que asumir esa recarga de trabajo, sin pago alguno adicional.

El MEP dio respuesta a la Defensoría, por medio del Oficio 13272-2011-DHR del 8 de noviembre del 2011, indicando que la Unidad de Licencias del Departamento de Planificación y Promoción del Recurso Humano había aprobado, en ese año, un total de 120 readecuaciones a funcionarios, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 41 del Reglamento de Consejería. En igual sentido, se informó que no contaban con recurso presupuestario para la sustitución del funcionario readecuado, razón por la cual, los demás funcionarios conserjes del centro educativo tenían que asumir la sobrecarga de trabajo generada a partir de dicha readecuación de funciones. La Defensoría de los Habitantes dictó el correspondiente Informe Final con Recomendaciones³² dirigido a las autoridades del MEP, a quienes solicitó tomar las acciones correspondientes, a través del Departamento de Recursos Humanos, a fin de sustituir, en corto tiempo, las plazas que han quedado desocupadas por motivos de readecuación de funciones de las personas conserjes en los diferentes centros educativos del país.

En seguimiento de las recomendaciones dadas por la Defensoría de los Habitantes³³ se comprobó que el MEP procedió a atender las recomendaciones a través del dictado de una política institucional para la creación de nuevas plazas para el año 2013, de cara al nombramiento de nuevos funcionarios para la sustitución de aquel personal readecuado en el área de limpieza. Para ello se estableció un procedimiento a partir del cual las funcionarias readecuadas debían mantenerse en el centro educativo (artículo 41 del Decreto 29773-MP) y colaborar con la limpieza y demás funciones contenidas en el Reglamento de Servicio de Consejería de las Instituciones Educativas Oficiales, siempre que se les garantice la integridad física. Lo cual no constituye una solución satisfactoria ni adecuada a lo recomendado por la DHR.

En estos años el problema de las sustituciones que afronta el personal- conserje del MEP³⁴, experimentó un fuerte incremento, así, por ejemplo, al mes de marzo del año 2016 un total de 1.979 personas habían sido reubicadas³⁵ por motivos de salud, de conformidad a lo recomendado por la CCSS y el INS; y 1.177 habían sido readecuados en funciones y por Licencias Especiales. En igual sentido, el Presupuesto para la partida de Sustituciones aumentó en el MEP en la suma de 6.600.000 millones de colones para personal readecuado. Estos datos hacen apreciable el hecho de que en lugar de corregir las causas estructurales que originan la problemática laboral precitada, el MEP ha dedicado sus recursos a paliar los efectos de dicha problemática, mediante el aumento del presupuesto para sustituciones, lo cual considera esta Defensoría, impide alcanzar una solución definitiva y permanente a esta situación. Por ello la DHR fomentó la realización de un encuentro con todos los actores institucionales relacionados con este asunto en procura de una respuesta interinstitucional que identificase sus causas, las razones por las cuales los trabajadores y trabajadores Conserjes están sufriendo problemas de afectación en su salud; la sobrecarga de trabajo que sufren otros trabajadores y que a la postre también ven afectado su derecho a la salud, así como la problemática relacionada con el personal sustituto.

32 Véase Informe Final Con Recomendaciones de la Defensoría de los Habitantes, el Oficio No. 12840-2013 del 30 de setiembre del 2013, en la SI-87848-2011-SI

33 Véase el Oficio DVM-A-4079-2014 del 13 de octubre del 2014 del Despacho de la Viceministra Administrativa. en la SI-87848-2011 en la Defensoría de los Habitantes.

34 Véase Cuadros Estadísticos de casos de readecuados de funciones, reubicados por salud y Licencias Especiales suministrado por el MEP, Dirección de Recursos Humanos de fecha 7 de marzo del 2016.

35 El MEP ha señalado que cuando un funcionario se readecúa por alguna enfermedad y se crea una nueva plaza y se nombra a un nuevo funcionario, lo cual puede genera una desavenencia entre uno o varios funcionarios que no se encuentran readecuados, pues en algunas ocasiones consideran que eventualmente se le van a recargar las labores del compañero. Esto generó que los quedaron trabajando también presentaron un problema o condición médica especial y también gestionaron readecuaciones.

En procura de este objetivo se llevó a cabo, en la Defensoría de los Habitantes, un proceso de mediación en el que participó el Sindicato-Unión de Conserjes de la Educación Pública y Privada UCEP, autoridades del Departamento de Recursos Humanos y del Despacho de la señora Ministra de Educación; y coordinando cuatro reuniones con funcionarios de la Caja Costarricense de Seguro Social, el Instituto Nacional de Seguros, el Colegio de Médicos y Cirujanos, la Gerencia Médica y la Gerencia de Pensiones de la Caja Costarricense de Seguro Social; para analizar el conflicto en sus distintas aristas.

En estas reuniones se facilitó una mesa de diálogo con los funcionarios de las Instituciones que tienen algún grado de participación y responsabilidad en la solución integral de esta problemática, llegándose a determinar lo siguiente: 1) Se sugiere la adopción de pautas claras y oportunas en el tema de Salud Ocupacional que orienten al funcionariado en la forma de cómo realizar las tareas que les han sido encomendadas para no colocarse en un riesgo laboral o afectación de la salud. 2) El MEP asumió el compromiso de reforzar el Departamento de Salud Ocupacional con la colaboración del Instituto Nacional de Seguros. 2) El Ministerio asumió el compromiso de girar instrucciones a las Juntas de Educación de todos los Centros Educativos del país, para que mejoren la compra de los químicos utilizados en la labor de limpieza con que labora el personal de Consejería en las Escuelas y Colegios; así como realizar un diagnóstico de las condiciones laborales en que se desempeñan: concretamente el alto de las pilas; el equipo necesario para la limpieza; y las pautas para llevar a cabo las tareas de limpieza. 3) El Departamento de Recursos Humanos del MEP asumió el compromiso de realizar una evaluación de cada uno de los casos de las personas trabajadoras conserjes que han sido readecuadas para evaluar las condiciones en que llevan a cabo la prestación de sus labores con el objeto de identificar y corregir aquellas prácticas que amenacen con lesionar su derecho a la salud. 4) Se estudiarán algunos casos puntuales de trabajadoras Conserjes ante la CCSS, para que la Gerencia de Pensiones analice la procedencia de otorgar una pensión. 5) Se acordó el establecimiento de un canal de comunicación entre la Dirección de Recursos Humanos del MEP y la CCSS para evaluar algunas de las incapacidades que han sido extendidas por parte de los médicos de las Clínicas y Hospitales Nacionales, en procura de identificar, con base en el criterio médico, las actividades laborales que una persona Conserje no podría realizar en el desempeño de sus funciones laborales y cuáles sí sin dables en el marco de su contrato de trabajo.

El abordaje integral dado por la Defensoría de los Habitantes, de cara a este conflicto, promueve el uso racional de presupuesto del Ministerio de Educación, para el efectivo y oportuno pago de salarios, sobrecarga laboral, derechos de asistencia médica y readecuaciones del personal conserje, a efectos de que se respete la dignidad y la salud de tales trabajadores, bajo un enfoque de Derechos Humanos. En este marco proseguirá la intervención de la institución en pro de la solución final y definitiva a este asunto.



J. Dirección de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos

La Defensoría de los Habitantes, a través de la Dirección de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos (EDDHH), realiza un trabajo sistemático y estratégico en materia de Educación en Derechos Humanos (EDDHH). Su trabajo busca promover cambios culturales para que el país pueda avanzar en la consolidación de una sociedad pacífica, respetuosa de los derechos humanos, garante de la igualdad de oportunidades y la no discriminación.

La construcción de una sociedad respetuosa y garante de los derechos humanos de sus habitantes, exige la existencia de organizaciones de la sociedad civil fortalecidas y con capacidad de incidencia en los procesos de diseño, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas.

La Defensoría también ha trabajado en la capacitación y sensibilización de funcionarios públicos con miras a contribuir con el cumplimiento de las obligaciones de DDHH desde toda la estructura del Estado garantizando el respeto, protección y acceso efectivo al pleno goce de los derechos y libertades de todos los sectores, grupos y colectivos que conforman la sociedad.

El trabajo en EDDHH facilita la consolidación de espacios para el diálogo respetuoso, como condición indispensable para promover mayores niveles de confianza de las y los habitantes hacia el Estado. Esto, junto con un enfoque basado en derechos humanos que coloque a la persona sujeta de derechos en el centro de la acción estatal aunado a los principios del Buen Gobierno, son condiciones indispensables para el logro de estos objetivos. Con este marco de referencia, a continuación desarrollaremos algunos ejemplos de los procesos llevados a cabo por la DHR.

I. Acciones orientadas a fortalecer las capacidades de incidencia de la sociedad civil organizada, para la defensa y promoción de los derechos humanos

1. Mesa permanente de diálogo, construcción de agenda nacional entre la Defensoría y sociedad civil, y fortalecimiento de la incidencia

El trabajo con las ONGs es una de las áreas prioritarias para la labor de promoción de la Defensoría de los Habitantes. El papel de la sociedad civil organizada ha sido clave para el avance de los derechos humanos de distintos grupos y colectivos. En Costa Rica este tipo de organizaciones se caracteriza por su atomización y desarticulación, lo que limita su capacidad de incidencia. La DHR ha prestado especial

atención a facilitar un espacio de diálogo permanente, en donde participen organizaciones que trabajan en la defensa y promoción de los derechos de la niñez y la adolescencia, la población migrante, los pueblos indígenas, las mujeres, las personas con discapacidad, la población en diversidad sexual, la población adulta mayor, la población privada de libertad, la población afrodescendientes, y también las que trabajan en temas de transparencia y acceso a la información pública. Este espacio es respetuoso de la independencia de las organizaciones.

La iniciativa de esta Mesa Permanente de Diálogo fue acogida con beneplácito por parte de las organizaciones, que destacan la importancia de contar con espacios de encuentro que les permita intercambiar experiencias y encontrar puntos de coincidencia en la defensa y promoción de los DDHH, con el propósito de coordinar agendas de trabajo, que potencien las capacidades y posibilidades de incidencia para el avance de los derechos de todos y todas.

Este espacio se comenzó a gestar en el 2015, cuando se realizaron diversas actividades con el propósito de diseñar una estrategia conjunta de participación de estas organizaciones, para acudir a la invitación realizada de participar en la 27 Reunión de las Presidencias de los Órganos de Tratados de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, que se llevó a cabo en San José el 25 de junio de 2015. Este esfuerzo posibilitó la elaboración y presentación de un informe conjunto de la sociedad civil sobre el estado de los derechos humanos en el país.

Esas Organizaciones consideraron propicias las condiciones para consolidar ese espacio de coordinación y han continuado con sus reuniones de trabajo. En los primeros meses del año 2016 se lograron organizar y presentaron informes alternativos al examen del país sobre el cumplimiento de los compromisos en dos de los instrumentos del Sistema de Protección Universal de Derechos Humanos: el Pacto de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto de Derechos Económicos Sociales y Culturales. En todas estas acciones la DHR ha facilitado y acompañado el proceso, cuyos resultados se consideran satisfactorios en virtud de la participación de la sociedad civil organizada ante esos comités del Sistema de Naciones Unidas. Esta iniciativa institucional de "Mesa de diálogo de la sociedad civil", avanza hacia la constitución de una coalición nacional de organizaciones defensoras de los derechos humanos, completamente independiente y autónoma, lo que sin duda alguna fortalecerá su capacidad de interlocución, ante las instituciones del Estado, y ante los Sistemas Universal y Regional de Protección de DDHH.

2. Redes de personas usuarias de servicios públicos

La sostenibilidad de las acciones en EDDHH aumenta si junto con la defensa de derechos, se apoya a las personas para que desarrollen más y mejores habilidades para adquirir conocimientos, profundizar la cohesión de los grupos de los que forman parte, así como diseñar y poner en marcha estrategias que eleven las posibilidades de que sus propuestas e intereses sean atendidos adecuadamente.

Mediante el Programa "Red de Personas Usuarias de Servicios Públicos" se procura que las personas usuarias de los servicios públicos y sus representantes, amplíen los conocimientos y experiencia para ejercer una productiva participación y puedan superar actitudes y comportamientos del personal de las instituciones (en particular quienes laboran en aquellas encargadas de la prestación de servicios públicos directos) que no propician la participación ciudadana ni promueven la incidencia de las personas usuarias en la toma de decisiones.

Desde la DHR se diseñó, validó y se puso a disposición de las personas interesadas, ideas, métodos, técnicas y experiencias que les permite, tomar conciencia de sus derechos e incidir en el mejoramiento en la calidad de los servicios públicos. La DHR continua trabajando con las organizaciones comunales de base y durante el último año, los esfuerzos se concentraron en el cantón de Coto Brus en el ámbito de la salud (servicios prestados por la CCSS) y la municipalidad.

En el caso de los servicios de salud que brinda la CCSS en Coto Brus, resulta relevante señalar que las personas de la comunidad que participaron en el proceso de fortalecimiento de las capacidades en materia de servicios de salud, en conjunto con personal del Hospital de San Vito, impulsaron nuevas peticiones y la correspondiente negociación para nuevas mejoras en la atención brindada por dicho centro médico.

En lo que se refiere a los servicios de la municipalidad de Coto Brus se trataron temas relacionados con el cobro del impuesto sobre bienes inmuebles a los pequeños productores agrícolas.

Como parte de las actividades programadas para elevar las capacidades de las Juntas de Salud, la DHR brindó capacitación a las que se agrupan en el Consejo de la Región Huetar Atlántica. Este proceso se retomó durante el presente año con el acompañamiento técnico del proyecto "Fortalecimiento de las Capacidades de Evaluación en Centro América" (FOCEVAL) liderado por MIDEPLAN, con el respaldo técnico y financiero del Gobierno de Alemania. La valoración sistemática de políticas públicas son herramientas efectivas para exigir rendición de cuentas y transparencia al Sector Público, y por lo tanto esencial para el fortalecimiento de la sociedad civil y de las organizaciones de base.

En el primer trimestre del 2016 y con el auspicio de FOCEVAL, se realizó el primer encuentro nacional de organizaciones ciudadanas: "Vivir la Participación Ciudadana". En este espacio se presentaron las experiencias de cada uno de los grupos y su relación con una práctica de evaluación de políticas públicas. Todos los grupos coincidieron acerca de la importancia de valoraciones sistemáticas y objetivas de políticas, servicios y, en general la acción del Estado. Se destacó lo valioso de espacios para intercambiar formas de acción llevadas adelante por cada grupo ciudadano, respetando la diversidad de formas de realizar su trabajo. De esta experiencia se puede deducir que la Red de Personas Usuarias de Servicios Públicos estaría en capacidad de constituirse en una valiosa instancia para la promoción y realización de evaluaciones, idealmente desde la perspectiva apreciativa de evaluación.

Respondiendo a una de las líneas de trabajo priorizadas por el Grupo de Coordinación de MIDEPLAN/FOCEVAL en coordinación con la Defensoría, se realizó otro encuentro dirigido a vincular la evaluación con otras iniciativas de fomento de la participación ciudadana existentes en el país. Un grupo de trabajo liderado por la Defensoría, y en el que participan representantes de MIDEPLAN y personal técnico de FOCEVAL, fueron los responsables de la coordinación general de este segundo encuentro. Participaron 36 personas representantes de distintas organizaciones sociales, y de distintas regiones. El encuentro permitió que las personas participantes conocieran un conjunto de lineamientos conceptuales y metodológicos sobre evaluación participativa, con el propósito de que logran desarrollar conocimientos, habilidades y actitudes que les permita replicar y compartir lo aprendido con sus grupos.

3. Desarrollo humano sostenible y exigencias desde la sociedad civil. AECOGUAPA

En el trabajo con organizaciones sociales se parte de la importancia de acompañar de manera constructiva e individual cada proceso, según el tema, la zona, las características socio-demográficas y económicas de cada grupo. El enfoque basado en Derechos Humanos (EBDH) tiene como uno de sus pilares la participación; sin embargo, la forma y la estrategia difieren entre un grupo y otro, pues no existe una receta para impulsar la participación ciudadana. Los resultados y avances de cada grupo dependen de condiciones particulares, lo que implica la necesidad de ajustar las condiciones de apoyo y asesoría.

A inicios del año 2012, la Asociación Ecológica de Guatuso de Patarrá (AECOGUAPA), solicitó la participación de la Defensoría para atender un problema trascendental para el desarrollo y la calidad de vida de la comunidad: el abastecimiento y sostenibilidad del recurso hídrico. Esta solicitud se da luego de que sus denuncias ante las instituciones competentes no tuvieron respuestas oportunas y sostenibles.

Desde entonces, se le ha dado acompañamiento a esta organización que trasciende los 15 años de lucha por conservar las fuentes de agua de la zona de Guatuso de Patarrá. Su labor ha puesto en evidencia que existen estructuras institucionales que no permiten una labor fluida para garantizar la protección real de las microcuencas del país, y que existe una descoordinación entre los planes reguladores y los estudios de fuentes de agua elaborados por el AyA, mientras que las municipalidades otorgan permisos de construcción en zonas de riesgo.

Con el apoyo de la Municipalidad de Desamparados se logró consolidar una comisión de trabajo en la que participan el MINAE, AyA, MAG, SENASA, quienes presentaron estudios puntuales que se realizaron en esta zona; sin embargo, queda pendiente desarrollar estrategias conjuntas para la protección de la cuenca. El manejo integrado de las cuencas constituye un verdadero desafío de legitimidad para las instituciones de cara a las exigencias comunales. Esta instancia defensora continuará su proceso de acompañamiento hasta lograr que las instituciones definan una estrategia realista, motivada por el empuje de esta organización.

4. Territorios seguros, una experiencia de participación ciudadana

Esta iniciativa es un modelo de organización y participación comunitaria, que inició en el año 2012 en el cantón de Pococí, motivado por problemas de inseguridad, pero que amplía su ámbito de acción a otras necesidades del desarrollo local, y extiende su radio de acción a Sarapiquí. Los territorios seguros son grupos de vecinas y vecinos que se organizan por cercanía geográfica para exigir el mejoramiento de los servicios de las instituciones públicas, con una metodología y filosofía de participación propia.

Este modelo de participación ciudadana cuenta con el apoyo de un equipo técnico, integrado por la UCR, el Programa Estado de la Nación y la DHR, cuyo compromiso es acompañar el proceso brindando apoyo técnico para fortalecer las capacidades de las personas que lideran estas iniciativas en las comunidades. En este marco de intervención, se realizan recomendaciones para fortalecer el trabajo e impacto, destacando la necesidad de capacitación a los líderes y lideresas de estos territorios y fortalecer los espacios y condiciones necesarias para posibilitar un diálogo con las instituciones basado en el respeto y la construcción de confianza, condiciones necesarias para mejorar los niveles de incidencia política, que posibilite el mejoramiento de los servicios públicos.

Una de las principales actividades que realiza este movimiento social, es la actividad llamada "Sesión de Gala de Rendición de Cuentas", en la que las instituciones públicas dan a conocer el trabajo en esa zona geográfica, y dan cuenta del avance de compromisos con territorios específicos, para ser retomados en la próxima sesión. Esta experiencia se ha constituido en un espacio sostenible en el tiempo con una notable capacidad de convocatoria congruente con el mandato establecido en la Constitución Política de avanzar hacia la construcción de una democracia participativa.

Durante el 2015, además de participar en las actividades puntuales de rendición de cuentas, se realizaron espacios de capacitación a grupos de la dirigencia. El equipo técnico plantea la necesidad de contribuir a desarrollar fortalezas en la capacidad de dar seguimiento a los compromisos institucionales adquiridos en las actividades de rendición de cuentas.

5. Agenda de incidencia con la población afrodescendiente

La DHR ha abierto espacios de diálogo y principalmente de escucha, para conocer sobre aquellas situaciones que la población afrodescendiente identifica como discriminatorias y que afectan su vida cotidianamente. Como resultado de las consultas realizadas se estableció en el año 2015 una Agenda de Trabajo para que la DHR atendiera los planteamientos que hace la sociedad civil respecto de sus

derechos. El trabajo está diseñado inicialmente con una periodicidad de cuatro años. En el mes de septiembre del 2015 se realizó en Limón el primer ejercicio de rendición de cuentas sobre la Agenda de la DHR para la población afrodescendiente.

Entre los avances en el cumplimiento de esta agenda, se encuentra la coordinación con la Comisión de Interculturalidad del MEP, con el propósito de involucrar a actores clave que contribuyan a modificar los libros de texto de estudios sociales que se utilizan en los distintos niveles educativos, considerando la pertinencia histórica y conceptual. Para ello, se remitió al MEP, en coordinación con la Cátedra de Estudios Africanos de la UCR, un estudio que estuvo a cargo de la Dra. Rina Cáceres, el cual concluye que en los libros de texto...*se establecen con precisión conceptos erróneos, estereotipos y graves imprecisiones históricas que evidencian la utilización de un enfoque superado sobre la condición étnica-racial, que deben ser modificados en cumplimiento de los compromisos contraídos por el país en marco del derecho internacional de los derechos humanos.* Se programó, un taller con las principales casas editoriales que tienen a cargo la edición, publicación y venta de los textos escolares de Estudios Sociales.

Con el MEP se ha coordinado un proceso de capacitación que retome las implicaciones de la modificación al Artículo 1 de la Constitución Política, realizado en el año 2015, y que establece que Costa Rica es una "República democrática, libre independiente, multiétnica y pluricultural". El objetivo de esta capacitación consiste en generar capacidades institucionales y personales para que esta reforma pueda ser vivida en todos los espacios de la vida cotidiana, principalmente en las aulas. Se realizará un proceso de EDDHH en la Zona Atlántica dirigido al personal docente de Cívica y Estudios Sociales, de escuelas y colegios de todos los circuitos de la zona.

En materia de fortalecimiento de los mecanismos de participación política y toma de decisiones, se realizaron coordinaciones con el TSE y el Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED) para iniciar un proceso de reflexión, con miras a abrir los espacios nacionales vinculados a la incorporación de mayor número de la población Afrodescendiente a la vida política del país. Se tienen programadas actividades para el segundo semestre del 2016. También se plantea la necesidad de impactar en la Agenda de Política Exterior, se realizan coordinaciones con el Ministerio de Relaciones Exteriores para abrir un curso virtual para personas funcionarias diplomáticas, para brindar herramientas y manejo conceptual adecuado a nivel internacional sobre las implicaciones de reconocernos como país multicultural y pluriétnico.

6. Capacitación de mujeres madres o encargadas de hijos e hijas de personas privadas de libertad

En coordinación con el Proyecto Semillitas de Amor, se organiza un proceso de capacitación a un grupo de familiares de personas privadas de libertad, con el fin de facilitar espacios de promoción de derechos, identificando y construyendo colectivamente con las personas participantes, herramientas para el reconocimiento y la defensa de los derechos humanos en su vida cotidiana.

Se trata de un grupo de mujeres con niveles significativos de vulnerabilidad, que tienen bajo su responsabilidad a personas menores de edad, cuyo padre o madre están privados de libertad. Estos núcleos familiares de personas en condiciones de pobreza que afrontan esta difícil situación, requieren de un apoyo y atención especial, por lo que el acompañamiento brindado a estas mujeres es de gran interés para la institución ya que estos espacios les permite ampliar información y conocimiento para empezar a asumirse como personas sujetas de derechos.

A solicitud de las mujeres, el proceso continúa este año pues el grupo desea seguir conociendo más acerca de sus derechos y sobre todo contar con apoyo suficiente para fortalecerse y "perder el miedo" de defender sus derechos en diversas circunstancias. El proyecto Semillitas de Amor realiza una labor fundamental en el apoyo a las familias de personas privadas de libertad y sobre todo en el apoyo a las

personas menores de edad. Se considera relevante la alianza de la Defensoría con este proyecto ya que permite dar seguimiento a la labor preventiva en la garantía de los derechos de las familias de las personas privadas de libertad.

7. Actividades de apoyo a la población con discapacidad

La población con discapacidad en el país sigue desarrollando importantes luchas para el posicionamiento y garantía de sus derechos en el acceso a la información, trabajo, educación, espacio físico, transporte público, salud y recreación. La legislación nacional y los instrumentos internacionales en esta materia, llaman la atención del rol de la ciudadanía en la vigilancia del cumplimiento de estas obligaciones.

Con el propósito de apoyar esta importante tarea, se ha trabajado con instituciones que brindan formación y capacitación a poblaciones con discapacidad, tanto a personas menores de edad, como personas adultas. Tal es el caso de la coordinación con la Universidad Nacional, instancia que desarrolla anualmente el curso de formación por competencias vinculadas con el empleo (habilidades blandas) para jóvenes con discapacidad intelectual, física o auditiva. Por otro lado, se coordinaron acciones con la Clínica de Coronado en acompañamiento a los programas dirigidos al desarrollo de capacidades e independencia de personas jóvenes y adultas con discapacidad, y sus familias en esta comunidad. Este proceso ha perdido fuerza este año, por lo que esta DHR llama la atención sobre la importancia de dar sostenibilidad a acciones que están siendo de tanto provecho para estas poblaciones y sus familias.

Finalmente, como se ha señalado en anteriores informes, la Defensoría ha desarrollado talleres de Derechos Humanos y Poblaciones en condiciones de vulnerabilidad dirigidos a diferentes grupos sociales. En todos esos espacios se incorporan contenidos sobre la población con discapacidad y la necesidad de incorporar un enfoque social y de participación, en el cual no se visualice a la persona con discapacidad como el problema, sino que es en el entorno en el que hay que operar cambios y adaptaciones actitudinales y de acceso. Sigue siendo este un contenido necesario de incorporar en el trabajo con todas las poblaciones, desde representantes de la función pública, como de grupos de la sociedad civil, así como niños, niñas y adolescentes, previniendo así conductas discriminatorias y excluyentes.

8. VIH. Fortalecimiento de capacidades de la sociedad civil

La DHR participó en la revisión y ejecución del Plan Estratégico Nacional (PEN), instrumento que dicta la ruta del país en el abordaje integral de la epidemia. También se participó en el estudio del MEGAS (Medición del Gasto en SIDA), desarrollado por el Ministerio de Salud, que articula las acciones y presupuestos que ejecuta el país en la prevención y atención del VIH.

En el tema del VIH, el fortalecimiento de las capacidades de intervención de la sociedad civil reviste de gran interés para la DHR, por lo que se desarrollan procesos de capacitación y sensibilización. El trabajo con la institucionalidad pública pretende contribuir a generar servicios más humanos y respetuosos de los derechos humanos de la población meta.

A lo interno de la DHR, se materializan acciones orientadas a un abordaje integral desde la perspectiva de DDHH, por lo que se trabaja en la construcción de lineamientos unificados para fortalecer la ruta de intervención, como parte de los procesos de planificación institucional. Se busca brindar una respuesta oportuna, confiable, de alta calidad y en apego a los principios de DDHH. Dichos lineamientos se han estructurado en tres ejes estratégicos: atención de la casuística; capacitación y sensibilización e incidencia política. Como parte de esta estrategia, se ha desarrollado un proceso de capacitación interna, dirigido al personal de la DHR.

Este fortalecimiento, ha permitido articular la participación institucional, en la planificación y ejecución del Proyecto del Fondo Mundial, que dio inicio en el año 2016. El proyecto denominado “Costa Rica, un modelo sostenible de prevención combinada y atención a la población de hombres que tienen sexo con hombres y trans femenina”, está siendo ejecutado en el país por el Instituto Humanista para la cooperación de los Países Bajos (HIVOS) y busca mejorar el entorno legal, social y político para el ejercicio pleno de los derechos humanos de estas poblaciones. Con esta alianza se fortalece la respuesta nacional, contando con la incidencia de la Defensoría como Institución Nacional de Derechos Humanos.

A lo interno de la Defensoría se ha constituido un equipo director, así como un ente coordinador técnico, lo cual permitirá una coordinación integradora con los objetivos planteados por esta iniciativa. Esta planificación de acciones a lo interno, ha involucrado a varias Direcciones de Defensa y Promoción, así como a nivel administrativo y oficinas regionales, incidiendo aún más en el fortalecimiento interno, en concordancia con los lineamientos institucionales ya mencionados.

II. Desarrollo de capacidades y habilidades de las personas funcionarias públicas, en el cumplimiento de las obligaciones del Estado

1. Capacitación a Instituciones del Sector Social

A partir de la emisión del Acuerdo No. 41 del Consejo Presidencial Social, del 11 junio del 2015, se creó un sistema permanente de capacitaciones denominado “Derechos Humanos, buen gobierno y trato ciudadano del Sector social Estatal”, se desarrollan distintas acciones encaminadas a la construcción de un sistema permanente de EDDHH, dirigido a las instituciones del Sector Social. Con esta iniciativa se propone fortalecer capacidades institucionales en la construcción y ejecución de políticas públicas con enfoque de derechos humanos, donde se refuerce la participación de las y los habitantes, la rendición de cuentas y la transparencia en el marco de una acción pública comprometida con las responsabilidades asumidas por el Estado de manera voluntaria en los instrumentos internacionales de derechos humanos, y este sea el norte que oriente la acción del Sector Social y sus instituciones, en la prestación de los servicios públicos.

La DHR consiente de la importancia de esta iniciativa, toma de decisión de acompañar este proceso, que da inicio con un ciclo de talleres de capacitación denominado “Derechos Humanos, Democracia y Buen Gobierno: hacia el mejoramiento del Servicio Público” dirigido a funcionarios y funcionarias del IMAS de tres Regiones: Brunca, Chorotega y Atlántica, cubriendo un total 150 personas, entre personal administrativo y técnico. Con metodologías participativas se trataron temas vinculados a la dimensión de pobreza en Costa Rica, derechos humanos, discriminación, gestión pública, buen gobierno y trato ciudadano. En este plan piloto se contó con la colaboración del Estado de la Nación, aliado estratégico de la institución en estos procesos. Estos encuentros permitieron que las personas participantes señalaran una serie de situaciones que dificultan el logro de los objetivos en la atención de la población en condiciones de pobreza, relativas tanto a procesos administrativos y técnicos de la gestión, que por su importancia fueron debidamente comunicados a la Presidencia Ejecutiva del IMAS para que fueran valoradas en el accionar institucional.

En el segundo semestre del 2016 se realizará la capacitación de 60 personas facilitadoras del Sector Social, con el propósito de lograr autonomía y sostenibilidad del sistema dentro del Sector. Se desarrollarán capacidades, destrezas y conocimientos para constituir este grupo de personas facilitadoras y que puedan replicar los talleres en sus respectivas instituciones.

2. Acciones dirigidas al Ministerio de Educación Pública

a. Promotores y promotoras de Derechos Humanos por medio del Servicio Comunal Estudiantil. La alianza constituida con el MEP, referida ya en informes anteriores, se ha consolidado a través de procesos sostenibles, con el propósito de fortalecer programas ya existentes, con la meta de avanzar con los compromisos en materia de la EDDHH. La alianza con la Dirección de Vida Estudiantil del MEP, permitió el desarrollo de procesos paralelos y coordinados en la promoción de derechos de los niños, niñas y adolescentes, con la meta de incidir en la construcción de una cultura de paz desde los centros educativos y espacios informales.

Desde el año 2013 se programó una estrategia de largo plazo orientada a la incorporación de una perspectiva de Derechos Humanos en el Servicio Comunal Estudiantil, programa en que participan los niveles de décimo (colegios académicos) y undécimo (colegios técnicos). Los y las estudiantes deben desarrollar un aporte a la comunidad de 30 horas, como requisito de graduación. A partir del año 2014 se desarrolló un proceso de capacitación denominado **"Promotores y promotoras de Derechos Humanos por medio del Servicio Comunal Estudiantil"**, abarcando tres regiones del país: Región Central, Norte y Sulá (en Limón, con los 16 colegios en territorio indígena).

Producto de esta experiencia, en el año 2015 se coordinó la realización de un curso especializado para incorporar la perspectiva de DDHH en los espacios de servicio comunal estudiantil, específicamente en la Dirección Regional Sulá. En el marco de este curso de formación, se brindaron los contenidos y las herramientas para que el personal docente propiciara en el centro educativo el establecimiento de grupos de promotores y promotoras de DDHH. El curso permitió impactar una región que en particular requiere de un acompañamiento especial por parte del Estado: la población indígena de la zona de Talamanca.

b. Justicia Penal Juvenil con enfoque garantista. La EDDHH dirigida a la población adolescente y joven del país es una prioridad para la DHR, de allí que como resultado de una experiencia acumulada y valorando las necesidades informativas y formativas de este grupo poblacional se impulsan acciones en este campo, con el propósito de generar reflexión con la comunidad estudiantil sobre la normativa penal juvenil desde una concepción garantista que no vulnere aún más la situación que como grupo etario ya les caracteriza. Estas actividades van dirigidas tanto a las personas adultas como a las jóvenes a partir de la elaboración de un material pedagógico inclusivo que tiene como objetivo fundamental el respeto de garantías, así como revalorar las responsabilidades de la sociedad como un todo para prevenir el abuso de poder, la discriminación y la revictimización ante la comisión de un delito por personas menores de edad, en todas las etapas del proceso. Además interesa sobremanera presentar y reforzar el conocimiento acerca de las penas alternativas de prisión que ofrece la legislación nacional como una política orientada más a la reeducación y a la protección que al castigo. Bajo estas premisas conceptuales se desarrolla esta iniciativa en el Centro Educativo de San Roque de Grecia, incorporando a la comunidad educativa en su conjunto. El módulo impartido es denominado "Buenas prácticas para un derecho penal garantista", con esta propuesta pedagógica se pretende también enfrentar el adultocentrismo y la discriminación de parte de algunas personas funcionarias de la policía que llevan a cabo requisas irregulares y realizan otras formas de abuso de poder y lastiman la dignidad de las personas menores de edad.

3. Acciones de incidencia política con la Asamblea Legislativa

Con el objetivo de trabajar en relación con temas y proyectos de la agenda legislativa vinculados a la defensa y promoción de los derechos humanos de la población en general y priorizar en la protección de poblaciones históricamente vulneradas, se realizan distintas actividades en el ámbito parlamentario.

Durante este período se han realizado varias actividades en coordinación con distintos despachos de señores y señoras diputadas; se ejecutaron de manera coordinada conversatorios, mesas de diálogo y reuniones con la Comisión Permanente Especial de Derechos Humanos y sus respectivas subcomisiones, entre ellos destacan el Conversatorio denominado "La dignidad y la Solidaridad humana son un propósito Universal" - en el marco de la conmemoración anual en memoria de las víctimas del Holocausto, como un llamado de atención para prevenir crímenes de odio. Se participó en la Mesa de Diálogo para la presentación del proyecto de ley de "Prohibición de las relaciones impropias para el fortalecimiento de la protección legal de niñas y adolescentes mujeres ante situaciones de violencia de género asociadas a relaciones abusivas e impropias" (Expediente 19337); así como el conversatorio sobre los "Retos para avanzar hacia una sociedad libre de discriminación" y la Conmemoración del día de la emancipación de las personas negras en el marco de las obligaciones y reflexiones que implica la modificación aprobada en el año 2015 al artículo 1 de nuestra Constitución Política de Costa Rica, donde nos reconocemos como una nación multicultural y pluriétnica.

4. Actividades de prevención del hostigamiento sexual, en el empleo y la docencia

En el marco del respeto y la no discriminación se busca erradicar aquellas actitudes, creencias y prácticas que se utilizan para excluir o menoscabar la dignidad de las personas, tales como el hostigamiento sexual en el empleo y la docencia y que se encuentran arraigadas y asociadas a normas culturales y sociales. Las mujeres son las personas afectadas generalmente y se evidencia en las condiciones de discriminación y abuso de poder que las afecta en los distintos espacios de la vida.

Por las responsabilidades otorgadas a la DHR en este campo, junto con el tema de la desigualdad e inequidad entre hombres y mujeres, este tema también se convierte en recurrente en los informes presentados anualmente ante el Congreso. La DHR trabajó el tema con personas funcionarias de las municipalidades y con algunas instituciones descentralizadas, con el propósito de cumplir con el mandato legal de prevención del hostigamiento sexual en los centros laborales y educativos, para que las personas se puedan desarrollar en esos espacios con respeto a sus derechos.

5. Red de Educación en Derechos Humanos

La primera reunión de la Red de EDDHH se realizó en el año 2013 y la iniciativa se mantiene vigente como un colectivo que busca incidir en los diferentes espacios institucionales y organizacionales para lograr el reconocimiento y la obligación del Estado de fortalecer la educación en derechos humanos como herramienta indispensable para llevar a la práctica cotidiana los compromisos asumidos por el país para la defensa y promoción de los DDHH para todas las personas.

El encuentro de instituciones y organizaciones facilita la permanente discusión sobre los desafíos para incorporar la EDDHH en los espacios de formación y capacitación a la sociedad civil y a la institucionalidad pública. En ella se comparten enfoques y metodologías que promueven el conocimiento y la aplicación de los principios que sustentan los instrumentos internacionales de derechos humanos; se propone como un espacio de formación y retroalimentación dentro del cual se han compartido, revisado y discutido propuestas de metodologías de educación popular, la educación en servicio, la educación para la sexualidad con enfoque de derechos humanos, el enfoque de género y el enfoque de diversidad.

Para el avance de las metas propuestas, el trabajo de la Red se organizó en tres ejes, a saber:

Eje 1: Elaboración de un documento de reflexiones y recomendaciones para la Educación en Derechos Humanos en Costa Rica.

Eje 2: Foros de discusión sobre los desafíos para la Educación en Derechos Humanos en nuestro país.

Eje 3: Documento con recomendaciones para una Política Nacional de Educación en Derechos Humanos.

Es importante destacar que el último eje es la meta central de la Red, ya que si bien es la más ambiciosa, responde al vacío que existe en Costa Rica al no contar con una política pública en esa materia, y aunque existen algunos esfuerzos, estos son aislados, por lo que se hace necesario trazar una ruta clara, así como definir los medios y actores clave para atender las responsabilidades asumidas para hacer realidad la Educación en DDHH, tanto en el sector educativo formal como en el sector informal.

6. Derechos Humanos, Sexuales y Reproductivos

Desde el año 2014, la DHR realizó gestiones y acciones de investigación a solicitud de Escuela Judicial, para el diseño, validación y ejecución de un plan de estudios permanente, dirigido a personas operadoras judiciales. Estas acciones se enmarcan en la obligación que tiene el Estado costarricense de capacitar al personal del Poder Judicial en materia de derechos humanos, sexuales y reproductivos, por mandato establecido en la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Artavia Murillo* y otros contra Costa Rica, del año 2012 (Fecundación *In Vitro*).

La Defensoría co-ejecutó, en asocio con la Escuela Judicial, tres cursos durante el año 2015, dirigidos a capacitar a 12 fiscales, a 10 defensoras y defensores públicos, a 17 jueces juezas y jueces, 6 personas encargadas de aspectos administrativos y una persona que ocupa el cargo de letrada.

Los funcionarios y funcionarias judiciales capacitados provienen de Alajuela, Corredores, San José, Limón, Heredia, Pavas, La Unión, Puntarenas, Nicoya, Grecia, San Carlos, Cartago, Sarapiquí, San Ramón, y la Fiscalía de Asuntos Indígenas, entre otros. Este trabajo es ejecutado por la DHR en el marco del Convenio de colaboración con la Escuela Judicial "Edgar Cervantes Villalta". Al respecto, conviene recordar que en uno de los puntos resolutive de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos se establece que:

"7. El Estado debe implementar programas y cursos permanentes de educación y capacitación en derechos humanos, derechos reproductivos y no discriminación, dirigidos a funcionarios judiciales de todas las áreas y escalafones de la rama judicial, de conformidad con lo establecido en el párrafo 341 de la presente Sentencia"¹.

Un logro importante de resaltar es que el curso forma parte de la oferta académica permanente de la Escuela Judicial. Consta de 40 horas de capacitación; está diseñado con enfoque de aprendizaje por competencias; es bimodal con sesiones virtuales y presenciales; y es evaluado con nota de aprovechamiento. Además, la DHR invita a personas expertas en la temática para enriquecer el acercamiento de los y las estudiantes a este importante tema. Durante el año 2015, se contó con la colaboración del Dr. Gerardo Escalante y de Dra. Marcela Leandro, así como de la organización Centro por la Justicia Internacional (CEJIL).

1 341. La Corte observa que el Estado no precisó los mecanismos de divulgación en salud reproductiva existentes. (...) Por tanto, ordena que el Estado implemente programas y cursos permanentes de educación y capacitación en derechos humanos, derechos reproductivos y no discriminación, dirigidos a funcionarios judiciales de todas las áreas y escalafones de la rama judicial⁵⁰¹. Dentro de dichos programas y cursos de capacitación deberá hacerse una especial mención a la presente Sentencia y a los diversos precedentes del corpus iuris de los derechos humanos relativos a los derechos reproductivos y el principio de no discriminación.

III. Actividades de Divulgación

1. “Contá Conmigo”, campaña para promover la inclusión

La Campaña “Contá Conmigo”, para redes sociales, fue lanzada en junio del 2015 y constituye una valiosa experiencia de divulgación masiva en EDDHH. A marzo del 2016 se reportó en las estadísticas de Facebook, que la cuenta creada para la campaña, ha recibido 13.866 “Me gusta”. Asimismo, en la página web creada para la campaña (<http://www.contaconmigocr.org/>) se reportaron 18.219 firmas de respaldo a la iniciativa. Esta Campaña se realizó gracias al apoyo de la empresa privada y a la colaboración voluntaria de familiares de personas con orientación sexual diversa, lo que es fundamental para reconocer que este tipo de esfuerzos son posibles con trabajo conjunto e involucrando a diversos sectores.

A partir de esa iniciativa, la DHR se posicionó como una institución con claridad y determinación para promover la igualdad y el pleno goce de los derechos para todas las personas, en este caso para las personas con orientación sexual diversa. Con esta iniciativa se logró reactivar la discusión social sobre los pendientes en materia legal para la garantía y defensa de los derechos de las personas sexualmente diversas. Se trataba de un llamado a las familias para que brinden apoyo, respeto y amor a todos los miembros del núcleo familiar sin importar la orientación sexual o bien la identidad de género.

Los principales posicionamientos estratégicos de la campaña fueron:

- El cambio del mensajero como un elemento positivo, pues generalmente son las personas sexualmente diversas quienes han salido públicamente por la defensa de sus derechos. En esta campaña “el mensajero” fue asumido por familiares, amigas y amigos quienes comparten su experiencia en el proceso de reconocimiento y respeto de los derechos y así establecer que las personas homosexuales y lesbianas no están solas, y requieren del apoyo de los seres queridos.
- El uso de redes sociales para socializar el mensaje, considerando que el acceso a los medios comerciales de comunicación colectiva representan costos muy altos. El interés demostrado en la iniciativa denota que la sociedad está transitando hacia el camino de la no discriminación.

Esta Campaña permanece vigente ya que instancias tales como las Universidades Estatales y organizaciones no gubernamentales siguen solicitando autorización a la institución para compartir la experiencia en espacios de intercambio. Además, luego del lanzamiento de la Campaña se han realizado varios reportajes en medios de comunicación para abordar la temática. El material (videos, fotografías y mensajes) producido se han constituido en una herramienta de gran utilidad en procesos de capacitación y sensibilización en derechos humanos.

2. Campaña en redes “Animate a Conocerme”

Para la DHR la conmemoración del “Día Internacional de los Derechos Humanos”, cada 10 de diciembre, tiene gran relevancia ya que constituye una oportunidad para hacer un llamado a la reflexión sobre los compromisos asumidos para la protección de los DDHH en el país. Como parte de los retos, todavía se requiere redoblar esfuerzos para que esta fecha sea asumida con la importancia necesaria y para que desde el simbolismo que encierra una conmemoración, se identifiquen y evidencien año con año vacíos y avances concretos, desde todos los sectores de la sociedad, fortaleciendo el compromiso en el discurso pero sobre todo en la acción de un país unido por los postulados de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

Por primera vez en el país, el 10 de diciembre del 2015 se realizó una conmemoración de este Día Internacional de los Derechos Humanos con la participación de representantes de los tres Poderes de la

República, junto a la comunidad internacional, representada por la Unión Europea y el PNUD, representantes de la ciudadanía y la coordinación de la DHR. El propósito fue enviar un mensaje de compromiso conjunto con los DDHH, con la claridad de que se alcanzan logros sostenibles, a través de esfuerzos comunes. Es importante resaltar la participación activa y protagónica del Comisionado de Asuntos de la Afrodescendencia de la Presidencia de la República, puesto que al encontrarnos en el Decenio de la Cultura Afrodescendiente, se reconocen las deudas históricas que tiene el país con los derechos de esta población.

Gracias al trabajo conjunto de los actores antes mencionados, con esta conmemoración se contribuyó con el compromiso de educar para el cambio cultural, por medio del lanzamiento de la Campaña: "Animate a Conocerme", un esfuerzo que retoma una iniciativa que se ha hecho en otros países y que en esta ocasión se adaptó a la realidad costarricense. Personas afrodescendientes, indígenas, adultas mayores, migrantes, parejas LGBTI y población en general, colaboraron en la realización de *spots* que muestran que es fundamental, para poder hacer cambios hacia la inclusión y el respeto a la diversidad, identificar la discriminación que se vive en nuestro país y que se sustenta en prejuicios y estereotipos que persisten en nuestros vínculos y relaciones sociales. La proyección de dichos *spots* fue difundida de manera masiva a través de las redes sociales. Enlace para consultas: https://youtu.be/Y2I8XOISH_0

3. Ferias informativas

La Dirección de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos de la DHR participa en actividades masivas de promoción y difusión de derechos que se realizan en diferentes lugares del país, esta es una manera de realizar divulgación e informar a la población sobre el funcionamiento y el acceso a las distintas instituciones públicas, así como recibir denuncias o consultas. Esas actividades generalmente son acompañadas por acciones de capacitación dirigidas a la comunidad. En algunos casos se coordina el acompañamiento con la Dirección de Admisibilidad de la DHR para la recepción de solicitudes de intervención.

Estas son las ferias en las que se ha participado durante el año que abarca este informe.

TEMA	LUGAR	Participantes
Feria de la Salud. Red de Usuarios de Servicios P.	Fila San Rafael. San Vito de Coto Brus, 13 de marzo	Sociedad civil y funcionarios públicos
Día contra el Maltrato, Personas Adultas.	FERCORI/AGECO, 15 de junio	Personas adultas mayores.
Adultas Mayores	Parque de Paraíso, 26 de junio	Personas adultas mayores
Salud	Colegio Luis Dobles Segreda, 18 de junio	Estudiantes
Afro-costarricense	Bulevar Asamblea Legislativa, 26 de agosto	Sociedad civil, funcionarios públicos
ARESEP /Servicios Públicos	Parque Central de Heredia, 15 de octubre	Para todo público

Seguridad	Parque Central, Municipalidad de San José, 06 de noviembre	Para todo público
-----------	--	-------------------

4. Edición 2015 del Premio Aportes al Mejoramiento de la Calidad de Vida

El Consejo Nacional de Rectores (CONARE) y la DHR, anualmente realizan el concurso para otorgar el Premio Aportes al Mejoramiento de la Calidad de Vida, cuyo objetivo es reconocer a las personas, entidades públicas y organizaciones que con su labor, más allá de sus obligaciones, generan un impacto positivo en la calidad de vida de los y las habitantes de las comunidades costarricenses.

Esta actividad reviste de gran interés institucional por la necesidad que tiene el país de mostrar además de los problemas y desafíos, también los esfuerzos y compromisos que todos los días realizan personas, así como grupos públicos y privados, para mejorar las condiciones de vida de las y los habitantes en el país. Estas iniciativas pretenden contribuir en la consolidación de una sociedad más solidaria, más inclusiva, respetuosa de las diferencias, donde se privilegia la innovación en todos los espacios, la protección y sostenibilidad del ambiente, la transparencia en todos los espacios de la vida nacional, y que se tomen como inspiración y compromiso para generar los cambios que la sociedad requiere. En esta edición número veintitrés, se recibieron 17 candidaturas de todos los sectores de actividad y regiones del país.

El proceso para otorgar este galardón requiere de una labor permanente, que inicia con la recepción, sistematización de la información, visitas de campo para verificación in situ de la información suministrada, preparación de informes, traslado de expedientes electrónicos a las y los miembros del jurado calificador, culminando con el acto de premiación donde son ganadoras las candidaturas que ofrecen mayor impacto y trascendencia social y que representan las acciones positivas individuales o grupales que fortalecen la credibilidad en el sistema democrático y la institucionalidad de nuestro país.

Personas ganadoras

Categoría	Nombre
Persona Física	Shyam Sunder Nandwani Pahua
Persona Física	Ronald Arrieta Calvo
Organización de la Sociedad Civil	AGECO
Organización de la Sociedad Civil	Asociación inclusiva laboral de personas con discapacidad de Pérez Zeledón
Entidad pública	Coopelesca R.I.

Reconocimientos

Categoría	Representante
Entidad Privada	Gollo recicla
Entidad Pública	Oficina de atención a la víctima del Poder Judicial

5. La Pobreza un desafío para la paz. Concurso fotográfico en su primera edición 2015.

El 21 de setiembre fue establecido por la Asamblea General de las Naciones Unidas como el Día Internacional por la Paz, buscando reforzar los ideales de la paz en todas las naciones y pueblos del mundo. En ese marco la DHR realizó la primera edición del concurso digital de fotografía denominado "La pobreza un desafío para la paz" que busca evidenciar que una de las primeras barreras para alcanzar la paz, es sin duda alguna la condición de pobreza que sufren cientos de familias y que se constituye en una forma de violencia, que provoca exclusión y limita a las personas su propia realización y las mantiene en un estado de injusticia y desigualdad.



El trabajo conjunto de la Escuela de Ciencias de la Comunicación Colectiva de la UCR, la Escuela de Fotografía de la Universidad Veritas y la DHR, permitió que los y las concursantes presentaran por medio de la captura fotográfica una forma diferente de mirar los desafíos que existen en materia de derechos humanos en nuestro entorno.

Con esta iniciativa la DHR promueve la acción crítica, reflexiva y de denuncia, mediante la captura de imágenes de la realidad nacional, con miradas sensibles que se comparten con el público, sobre el flagelo de pobreza que afecta la vida de gran cantidad de personas en el territorio nacional. Este concurso propone el desarrollo de talleres de capacitación, con jóvenes de colegios que tuvieron la posibilidad de compartir sus fotografías con el público. La exposición se realizó del 21 al 28 de setiembre del 2015 en el Museo Nacional, con un contenido de denuncia social.



Personas Ganadoras del Concurso de Fotografía

Nombre del participante	Nombre de la captura fotográfica
Camila Trejos Reyes	En el país más feliz del mundo
Herberth Arley	Cocinando afuera
Herberth Arley	Esperando
Jessica Vargas	Delincuencia: cuando la pobreza llega a su límite
Ricardo Araya	Luego del desalojo de finca 3
Ricardo Araya	Sin fuego, sin comida, sin paz



K. Dirección de Asuntos Jurídicos

De conformidad con el régimen estatutario de la Defensoría de los Habitantes, la Dirección de Asuntos Jurídicos es, como se ha señalado en informes anuales anteriores, el órgano superior consultivo, técnico-jurídico de la institución. Dispuesta orgánicamente como una unidad asesora directa de la Defensora y el Defensor Adjunto, ostenta independencia de criterio en el ejercicio de su función asesora, de modo que su naturaleza jurídica es la de ser un órgano de control interno desde la perspectiva jurídica y se convierte en un medio para asegurar que los actos, decisiones y actuaciones de los Jerarcas sean adoptados dentro de los cauces del Derecho, en congruencia con los principios de legalidad, transparencia y rendición de cuentas. Asimismo, y como es lo propio de una unidad de asesoría jurídica dentro de la Administración Pública, ejerce una **función consultiva** a solicitud de las Direcciones de Defensa, la Dirección de Planificación, la Dirección Administrativa y sus departamentos, la Contraloría de Servicios o la Auditoría Interna, de llegar a requerirlo.

El presente informe describe las principales actividades desarrolladas por la Dirección en los ámbitos de gestión institucional, administrativo y sustantivo, así como a nivel interno y externo, principalmente en el nivel judicial. Asimismo, reseña su participación en procesos de trabajo coordinado dentro de la misma institución como con otras instituciones del sector público que implicaron una inversión significativa de tiempo y personal.

Ámbito de la Actividad Judicial

La Dirección de Asuntos Jurídicos coordina la función de defensa de los derechos e intereses de las y los habitantes que la institución despliega en el nivel judicial. En tal sentido, en cada informe anual de labores corresponde presentar un recuento de los procesos judiciales en los que la institución ha intervenido en ejercicio de la amplia legitimación que el Ordenamiento Jurídico le ha reconocido desde distintas posiciones procesales, como actora, coadyuvante, recurrida o incluso, asesora técnica, cuando un órgano jurisdiccional solicita como insumo de valoración o prueba para mejor resolver la posición institucional ante un tema particular.

Sin perjuicio del recuento actualizado que se presentará en este acápite, valga sin embargo la precisión de que en el presente año de labores se ha hecho un esfuerzo importante de construcción jurídica en cada proceso judicial, a fin de transversar la defensa con un *enfoque basado en derechos humanos* (EBDH), es decir, visibilizar ante la Autoridad Judicial no sólo la infracción a una norma como un fin en sí mismo sino sobre todo, evidenciar el impacto que ello tiene en el derecho del o la habitante y más

concretamente, el quebranto a los derechos humanos o fundamentales que subyacen en cada caso particular.

Hay un doble propósito en esta estrategia. En primer término, recolocar a los derechos humanos como el eje central del quehacer de todo operador jurídico y al efecto, se pone a disposición de la Autoridad Judicial el más amplio espectro de tutela que ostenta el derecho violado en cada caso concreto, integrando desde el Derecho interno y abarcando el Derecho Internacional Público de los Derechos Humanos, el cual comprende todos los instrumentos jurídico-internacionales que en el marco del Sistema de Naciones Unidas el país ha ratificado e incorporado a su ordenamiento jurídico interno.

En segundo término, con este esfuerzo la Defensoría de los Habitantes remozca uno de los papeles fundamentales que le competen en su condición de Institución Nacional de Derechos Humanos (INDH), posición que deviene del cumplimiento sostenido a través de los años de los Principios de París y que fueron asumidos por la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas desde el año 1993. El cumplimiento de los requisitos y condiciones que prescriben los Principios de París, le han otorgado a la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica una acreditación frente al Alto Comisionado de Naciones Unidas como INDH. Desde tal posición, las INDH fungen como órganos auxiliares del Sistema de Protección de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y les corresponde entre otras funciones "...un papel que puede ser decisivo en la promoción y la garantía de la indivisibilidad y la interdependencia de todos los derechos humanos...".¹

Es entonces que bajo el rol de INDH como órgano auxiliar de Naciones Unidas, la Defensoría debe coadyuvar a una aplicación progresiva del *control de convencionalidad* por parte de todas las y los jueces y en general, todos los órganos internos del país. El respeto y la garantía de cumplimiento de la *convencionalidad* es un mandato que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha venido estableciendo en jurisprudencia sistemática desde el año 2006, como una obligación que corresponde a todo juez o tribunal interno de cada uno de los países que integran el sistema de protección regional de derechos humanos (OEA), para garantizar que todos los actos del Estado pero también las normas de Derecho interno que emite no sean contrarias a la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en general, no se opongan a ningún instrumento jurídico de protección de derechos humanos que hubiera sido ratificado por el Estado².

En suma, la aspiración en el ejercicio de la defensa judicial es también promover una mejor comprensión de que las funciones que desempeña la Defensoría de los Habitantes en el ordenamiento jurídico costarricense, poseen un sustento en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en el tanto posee una calificación como Institución Nacional de Derechos Humanos (INDH) y en tal sentido, es el órgano que dentro del ordenamiento jurídico costarricense posee un encargo de corte internacional para que se resguarden los Derechos Humanos reconocidos en instrumentos internacionales adoptados por la comunidad internacional en favor de las personas, para lo cual deberá velar por la armonía y correspondencia entre el ordenamiento jurídico interno y el internacional.

En tal sentido, en el último año de labores la institución intervino en los siguientes procesos judiciales.

1 Observación N° 10, rendida en el 19° período de sesiones (1998) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas.

2 Las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos se conceptualizan como: "Las instituciones nacionales de derechos humanos —al menos las que cumplen los Principios de París— son la piedra angular de los sistemas nacionales de protección de los derechos humanos y, cada vez con mayor frecuencia, sirven como mecanismos de enlace entre las normas internacionales de derechos humanos y el Estado." Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Instituciones Nacionales de Derechos Humanos. Antecedentes, Principios, Funciones y Responsabilidades. Serie de Capacitación N° 4 (Rev. 1). Nueva York y Ginebra, 2010.*

1. Procesos de Hábeas Corpus

a.- Recurso tramitado bajo el Expediente Judicial N° 16-004594-0007-CO interpuesto en contra del Estado costarricense, incluyéndose dentro de las entidades recurridas al Ministerio de la Presidencia, el Ministerio Público, el Ministerio de Seguridad Pública y esta Defensoría de los Habitantes.

El recurso de hábeas corpus tuvo como sustento, según lo alegó el accionante, hechos acaecidos en fecha 07 de abril de los corrientes, en territorio Bribri en la zona de Terraba, concretamente en Nima Dikol de Cabagra, Veri de Salitre y San Andrés de Terraba donde indígenas fueron atacados con armas de fuego y afectadas sus viviendas por parte de personas no indígenas con el fin de desalojarlos de esos territorios ante la inacción de parte de las autoridades del Estado costarricense, incluida la Defensoría de los Habitantes de la República. Adicionalmente, el recurrente señaló que el Estado costarricense permitió que dichos actos se cometieran pese a la existencia de la Medida Cautelar dictada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos mediante la Resolución 16/5, Medida Cautelar N° 321-12 Pueblo Indígena Teribe y Bribri de Salitre respecto de Costa Rica del día 30 de abril de 2015, la cual ordenó brindar protección a la vida e integridad personal de los miembros de dichos pueblos.

La Defensoría presentó ante la Sala Constitucional el informe que la Ley de la Jurisdicción Constitucional demanda, pormenorizando las gestiones informales efectuadas ante las distintas autoridades con competencia en la atención de los hechos expuestos ante el tribunal constitucional, a partir de que tuvo conocimiento de los hechos.

Destacan dentro de esas acciones de la institución, la generación de una serie de observaciones al protocolo de atención que elaboró el Ministerio de Justicia y Paz, donde la Defensoría fue enfática en apuntar la necesaria consulta a los pueblos indígenas respecto a cualquier acción con potencial incidencia en sus derechos por parte de la autoridad estatal. Asimismo, se informó a la Sala Constitucional de las distintas acciones que en el plano internacional y ante distintos foros de Naciones Unidas ha venido realizando la Defensoría de los Habitantes en aras de denunciar y evidenciar las vulneraciones a los derechos que sufren los pueblos indígenas que viven dentro del Estado de Costa Rica, enfrentando episodios de violencia como el que origina el hábeas interpuesto por el accionante y que tienen como trasfondo su derecho a la tenencia de la tierra.

Finalmente, se expuso y reiteró a ese alto tribunal el carácter de órgano contralor que detenta la institución y que lo excluye de la ejecución directa de actos y actuaciones propios de la Administración Activa. En consecuencia, la Defensoría sostuvo en su informe no haber conculcado alguno de los derechos protegidos a través del proceso de hábeas corpus en contra de los pueblos indígenas objeto del mismo y por el contrario, encontrarse generando las acciones en aras de su protección.

b.- Recurso tramitado bajo el Expediente Judicial N° 15-001148-0007-CO a favor de J.M.S.H. En este caso particular, la persona manifestó encontrarse privada de su libertad en razón de la deuda alimentaria a la cual se encuentra obligada. No obstante, aducía que cuando solicitó la colaboración de las autoridades penitenciarias para efectuar el depósito correspondiente y honrar su deuda, le fue denegada la autorización, lo cual quebrantaba su derecho a la libertad por cuanto el Instituto Nacional de Criminología ha regulado lo relacionado con las salidas excepcionales de las personas privadas de libertad de los centros penales, mediante **Circular N° 1-2014** referida a "**Salidas de Excepción**".

La Sala Constitucional estimó como abiertamente improcedente determinar si en un caso como el de estudio, resultaba procedente o no otorgar una salida de excepción como la que apuntó la Defensoría de los Habitantes. Sin embargo, el Tribunal Constitucional constató finalmente que el 29 de enero de 2016, la Unidad de Pensiones remitió la copia del depósito al Juzgado de Pensiones Alimentarias de Corredores para lo de su cargo y que en esa misma fecha, esa autoridad jurisdiccional ordenó poner en libertad al tutelado. Por estas consideraciones, la Sala Constitucional declaró sin lugar el recurso.

2. Recursos de Amparo

a.- Recurso interpuesto y tramitado bajo el Expediente N° 16-003386-0007-CO en favor de personas menores de edad a quienes se les deniega el aseguramiento en salud y/o la C.C.S.S. genera un cobro a sus padres o madres por la atención médica recibida, así como en favor de mujeres embarazadas a quienes se les deniega la atención prenatal.

La defensa de este caso llevada al nivel judicial, tiene como antecedente que la Defensoría de los Habitantes ha venido recibiendo una serie de denuncias vinculadas con la Caja Costarricense de Seguro Social, en razón de la negativa de esta institución en brindar aseguramiento y/o atención en salud a personas menores de edad que se encuentran en una situación particular, o de mujeres en estado de embarazo. Por ejemplo, se han recibido denuncias sobre niños, niñas y adolescentes a quienes se niega el Seguro por el Estado por ser hijos de extranjeros migrantes no asegurados, casos en los que las autoridades competentes aducen imposibilidad de tramitar el seguro por no haber sido gestionado por el obligado directo, o bien, situaciones en las que habiendo gozado anteriormente del seguro bajo la modalidad de "Asegurado Familiar" o "Asegurado Voluntario", el derechohabiente ve suspendido su seguro al sobrevenir un cambio de circunstancias familiares o económicas, y como consecuencia el obligado directo ve mermada su capacidad contributiva y adquiere la condición de morosidad ante la Caja, entre otras.

La Defensoría interpuso el recurso con base en lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, específicamente lo establecido en el último párrafo de dicho numeral, el cual dispone que cabe la interposición de este recurso contra las actuaciones u omisiones fundadas en normas erróneamente interpretadas o indebidamente aplicadas. Lo anterior por cuanto, en criterio de la Defensoría de los Habitantes, las autoridades de la CCSS han venido realizando una interpretación restrictiva y consecuentemente errónea del artículo 42 del Código de la Niñez y la Adolescencia³, en perjuicio del derecho a la salud y a la seguridad social que asiste a las personas menores de edad.

En este sentido, se aclaró a la Sala Constitucional que los casos expuestos -a partir de las 16 denuncias recibidas hasta ese momento en la Defensoría- no necesariamente significaban una falta en la prestación inmediata del servicio de salud, ya que en la mayoría de los casos las y los funcionarios de la CCSS parecen tener claridad en cuanto a la obligación que les compete respecto a brindar atención médica a las personas menores de edad, máxime cuando se trata de una situación urgente o que califique como emergencia. El tema, según se indicó, versa sobre el derecho al aseguramiento, mismo que lejos de ser un asunto meramente administrativo, incide de manera directa en el derecho humano a la salud que ostentan las personas menores de edad, que no sólo posee raigambre constitucional sino que se halla debidamente tutelado en diversos instrumentos de carácter internacional.

Para la Defensoría claramente existen interpretaciones restrictivas de la normativa atinente -y específicamente del artículo 42 del Código de la Niñez y la Adolescencia- por parte de algunos sectores y funcionarios de la C.C.S.S. que se resisten a reconocer y aceptar que las personas menores de edad tienen derecho a recibir un trato preferente y diferenciado así como a ostentar el debido aseguramiento directo por el Estado, al amparo del principio del Interés Superior. Este amparo interpuesto por la Defensoría fue rechazado de plano en virtud de que la Sala Constitucional estimó que necesitaba de casos particulares en los que se hubiera denegado directamente la prestación de los servicios de salud para acoger el proceso.

3 Artículo 42º- Derecho a la seguridad social.

Las personas menores de edad tendrán derecho a la seguridad social. Cuando no las cobijen otros regímenes, disfrutarán de este derecho por cuenta del Estado. Para ello, la Caja Costarricense de Seguro Social adoptará las medidas respectivas.

b.- Recurso de amparo interpuesto en favor de las familias ocupantes de las fincas de Changuiná y Terraba y conocido bajo el Expediente Judicial N° 15-018762-0007-CO. La Defensoría solicitó a la Sala Constitucional suspender el desalojo ordenado mediante resolución N° 1159-15 del 23 de setiembre de 2015 emitida por el Juzgado Contencioso Administrativo, y que dispuso la ejecución del desalojo dentro de un plazo cuyo vencimiento caía justamente el día 25 de diciembre del 2015.

En la defensa del caso, la Defensoría reconoció que si bien el desalojo surge producto de la reivindicación del derecho de propiedad que solicitan los titulares de un inmueble ubicado en la zona de Palmar, denominado finca Changuiná, lo cierto del caso es que a partir de la tolerancia de aquellos se fue creando un asentamiento humano que hoy en día se halla ocupado por más de ochenta familias, dentro de las que hay mujeres, personas adultas mayores y personas menores de edad.

A efectos de generar el menor impacto en las personas que son desalojadas, y en procura de que los actos de desalojo no violenten sus derechos humanos, la Defensoría defendió la posición de que los Estados deben atender los *Principios Básicos y Directrices sobre los Desalojos y el Desplazamiento Generados por El Desarrollo* 4, pues los Estados son los principales obligados de aplicar los derechos humanos para asegurar su respeto, y por ello están llamados a garantizar que los desalojos se produzcan únicamente en circunstancias excepcionales, y con una plena justificación.

De conformidad con estos principios, todo desalojo debe cumplir con ciertas pautas mínimas, tales como estar autorizado por la ley, llevarse a cabo de acuerdo con el derecho internacional relativo a los derechos humanos, hacerse únicamente con el fin de promover el bienestar general, entre otras. Igualmente, de conformidad con lo señalado en el párrafo 49 de dichos Principios, los desalojos no deben ser realizados durante fiestas religiosas.

A estos efectos, se indicó ante la Sala que en Costa Rica la religión que predomina es la cristiana, y que más del 90% de la población se define mayoritariamente como tal⁵. Asimismo, se señaló que una de las festividades religiosas más importantes para las y los cristianos y católicos es la Navidad, la cual inicia con la preparación para el nacimiento de Cristo en el primer domingo de adviento y se extiende por tres domingos más hasta llegar al día 24 de diciembre, cuando al atardecer de esa fecha inicia la Navidad, concluyendo el domingo después de la [Epifanía, es decir el día 6 de enero](#).

La Defensoría indicó que el hecho de que las personas que habitan en el inmueble no posean un título de propiedad en el terreno, no significa que el Estado pueda excusarse de atender las disposiciones que en materia de Derechos Humanos se han venido desarrollando en torno al tema de los desalojos, donde se busca visibilizar la realidad de las personas que, atendiendo a la necesidad de tener lugar para vivir en el que puedan al menos satisfacer sus necesidades básicas, se han visto obligados a ocupar terrenos respecto de los cuales no son propietarios.

Asimismo, se hizo hincapié en que la Defensoría había venido realizando gestiones ante el Ministerio de Seguridad y ante el Ministerio de la Presidencia, justamente con la intención de solicitar información en torno a las acciones realizadas a efectos de atender la situación, y de procurar una solución lo menos gravosa para todas las familias que habitan en la finca Changuiná. No obstante, pese a que se habían remitido dos oficios en fechas 13 de agosto y 8 de diciembre de 2015 ante el Ministerio de la Presidencia,

4 Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado, A/HRC/4/18. Presentadas por el Sr. Miloon Kothari al Consejo de Derechos Humanos de la ONU en junio de 2007. Estos principios y directrices se aplican a acciones y/u omisiones relacionadas con desplazamientos coaccionados o involuntarios de personas, grupos y comunidades de sus hogares y/o tierras y los recursos comunes de propiedad que estaban ocupados o de los que éstos dependían, eliminando o limitando con ello la capacidad de una persona, un grupo o una comunidad de residir o trabajar en una vivienda residencia o lugar particulares, sin que se haya ofrecido o no se tenga acceso a formas apropiadas de protección jurídica o de otro tipo.

5 [International Religious Freedom Report 2008: Costa Rica](#). United States Bureau of Democracy, Human Rights and Labor (September 14, 2007) y CIA Word Factbook Costa Rica.

a ese momento no se había recibido respuesta en torno al caso concreto, silencio que preocupaba a esta institución ante la eventualidad de que el Estado no estuviera procurando soluciones habitacionales para estas personas. Este recurso de amparo fue declarado parcialmente con lugar, lográndose uno de los propósitos esenciales, tal era impedir la ejecución del desalojo el 25 de diciembre.

c.- Recurso de amparo tramitado bajo el Expediente Judicial N° 15-012378-0007-CO, teniendo como antecedente información recibida por la Defensoría en el sentido de que, aparentemente, algunas instituciones públicas estaban dejando de prestar o condicionando la prestación de sus servicios –seguros, servicio postal, servicios de bomberos y de seguridad- a ciertos sectores del territorio nacional o en determinados momentos del día o que incluso, en ciertas zonas no estaban siendo brindados del todo. La Defensoría dirigió sendos oficios en procura de corroborar esta información al Instituto Nacional de Seguros, el Benemérito Cuerpo de Bomberos, el Ministerio de Seguridad Pública y Correos de Costa Rica. Dado que todas estas instituciones presentaron listas de sectores que calificaban como de alta peligrosidad y algunos de sus representantes inclusive manifestaron que no enviaban a su personal a estas zonas aduciendo motivos de seguridad a partir de la experiencia específica, pero sin sustentar este aspecto con un informe técnico que certificara estas condiciones, la Defensoría optó por presentar un recurso de amparo ante la Sala Constitucional, ante la duda de que los habitantes de esas zonas estuvieran siendo afectados por no contar con los servicios que competen a estas instituciones o contar con ellos en horarios restringidos.

Al plantear este proceso de amparo se ponderó el riesgo de vulneración del derecho de igualdad de estas personas, sus derechos como consumidores tutelados en el artículo 46 constitucional, entre otros, así como la incertidumbre en cuanto a la posibilidad de que el Estado de alguna forma estuviera renunciando tácitamente al ejercicio de su soberanía y abandonando sectores de su territorio en manos del crimen organizado y la delincuencia en general.

La Sala Constitucional dio curso al recurso pero finalmente, lo declaró sin lugar, por estimar que no había prueba suficiente que acreditara un abandono de las instituciones públicas recurridas al ejercicio de sus competencias. No obstante, pocos días después de haber sido dado a conocer públicamente los términos de su sentencia, el Instituto Nacional de Seguros anunció a la población en general que dejaría sin efecto su decisión de limitar la prestación de sus servicios en ciertos horarios y sectores del territorio nacional. La Defensoría de los Habitantes recibió con beneplácito esta decisión, la cual redundó en el beneficio de los habitantes y usuarios en general.

d.- Proceso de amparo interpuesto por la Defensoría de los Habitantes, tramitado mediante Expediente Judicial N° 15-008332-0007-CO en contra de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos y que tenía como propósito que se ordenara la suspensión de la audiencia pública a realizar el día lunes 15 de junio de 2015 en el marco de la tramitación del expediente administrativo N° OT-104-2015. Dicha audiencia pública fue dispuesta con el fin de aprobar la propuesta metodológica denominada "*Metodología para Fijación Ordinaria de Tarifas para el Servicio de Transporte Remunerado de Personas, Modalidad Autobús*".

La suspensión del procedimiento de audiencia pública en el marco de las funciones de la autoridad recurrida tenía como propósito que de previo a su realización se hiciera entrega a esta Defensoría, así como a cualquier persona interesada en ello, de las hojas electrónicas de cálculo necesarias para correr el modelo propuesto. Este elemento o insumo de valoración se consideraba trascendental para conocer de manera integral toda la información de cara a interpretar y dimensionar cabalmente el impacto en el cambio del modelo, ya fuera tanto positiva como negativamente.

El proceso de amparo se interpuso, valga decir, como consecuencia de la negativa de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos en permitir el acceso a dicha hoja de cálculo, razón por la que se invocó una vulneración al derecho de participación de las y los habitantes por no contar con todos los elementos necesarios para poder ejercer el mismo en el marco de la audiencia convocada. Asimismo, se argumentó que con dicha negativa se configuraba una potencial conculcación de los derechos de las y los usuarios constitucionalmente consagrados, precisamente por la imposibilidad de conocer la total dimensión en la inclusión de nuevas variantes a la metodología de cálculo para las tarifas de un servicio esencial para la población, como es el de transporte público.

Adicionalmente, la Defensoría estimó que de dichas actuaciones se derivaba una violación al derecho de acceso a información de interés público, tutelado en los artículos 27 y 30 de la Constitución Política y en virtud de lo cual, debía procederse a ordenar la entrega de dicha documentación. No obstante, es menester señalar que la Sala Constitucional mediante el voto N° 2015-11101 de las 09:05 horas del 24 de julio de dos mil quince, declaró sin lugar el amparo interpuesto por esta institución, con voto salvado del Magistrado Armijo Sancho.

e.- Proceso de amparo interpuesto en contra de la Defensoría por un habitante que aducía ausencia de resolución de una denuncia interpuesta para que la institución ejerciera sus competencias ante los daños ocasionados y potencial puesta en peligro de las y los vecinos de las comunidades de Bonifacio, Tóbruk y Pléyades, por la construcción de un dique por parte de una empresa privada en una margen del río Estrella⁶.

A ese momento, la Defensoría de los Habitantes ya contaba con intervenciones relacionadas con los hechos denunciados, específicamente desde el Área de Calidad de Vida, órgano interno encargado de conocer denuncias relacionadas con el derecho a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, teniendo además conocimiento de la existencia de un proceso contencioso administrativo –expediente judicial N° 13-002466-1027-CA- pendiente de resolución sobre el mismo objeto denunciado en la jurisdicción constitucional.

En esa virtud y ante la acusación de violación del derecho a una justicia pronta y cumplida consagrado en el artículo 41 de la Constitución Política y en el entendido que la institución no podía seguir conociendo del asunto hasta tanto se pronunciara el tribunal contencioso administrativo, se presentó un informe ante el tribunal constitucional alegándose ausencia de violación del derecho acusado en virtud de la imposibilidad de la Defensoría de conocer del asunto mientras se encontrara pendiente de resolución el proceso contencioso administrativo pendiente de resolución.

La Sala Constitucional mediante el voto N° 2015-16184 de las 09:30 horas del 16 de octubre de 2015 declaró el recurso de amparo con lugar únicamente para efectos indemnizatorios –de comprobarse los mismos-, en virtud de la respuesta que en todo caso la Defensoría generó al habitante denunciante, abordando la imposibilidad de conocer el asunto planteado.

Acciones de Inconstitucionalidad

a.- La Dirección de Asuntos Jurídicos, en conjunto con la Dirección de Mujer y la Defensora de los Habitantes, intervino en el proceso de presentación de una coadyuvancia pasiva con ocasión de la interposición de la Acción de Inconstitucionalidad, tramitada bajo el Expediente Judicial N° 15-013929-0007-CO, en contra del Decreto Ejecutivo N° 19210-ME-S denominado "*Autorización para la realización de la Técnica de Reproducción Asistida de Fecundación In Vitro y Transferencia Embrionaria*".

6 Expediente Judicial N° -15-14694-0007-CO.

En el tanto la posición de la Defensoría se encontraba orientada al respeto de todos los extremos de la resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el Caso Artavia Murillo y otros vs. el Estado de Costa Rica del 28 de noviembre de 2012 y el decreto impugnado tenía precisamente como propósito cumplir con dicho mandato internacional, la institución se encontraba opuesta a la declaración de inconstitucionalidad del instrumento jurídico a través del cual se daba cabal cumplimiento a la resolución del órgano regional.

En ese sentido, la Dirección de Asuntos Jurídicos tuvo a su cargo la construcción de la argumentación en contra del alegato de los accionantes principales respecto a la supuesta violación del Decreto Ejecutivo impugnado a la autonomía constitucionalmente prescrita en favor de la Caja Costarricense de Seguro Social. La posición técnica se basó en la ausencia de un carácter absoluto de la autonomía que detenta la entidad aseguradora en el marco del modelo de Estado unitario, como es el costarricense, siendo en consecuencia posibles cierto tipo de injerencias por parte de los Poderes Ejecutivo y Judicial en el marco de su accionar.

Adicionalmente, invocando el Derecho Internacional y las competencias concretas de la Corte Interamericana de Justicia, se argumentó que en el tanto las resoluciones de éste órgano jurisdiccional, cuando condenan a un Estado miembro, se entienden con eficacia frente a todas las instituciones del que éste se compone y en el tanto la Caja Costarricense de Seguro Social forma parte del Estado costarricense, tenía el ineludible deber de cumplir con la sentencia de cita. Lo anterior, teniendo como argumento adicional el hecho de que precisamente sirviéndose de su autonomía en todo lo relativo con la determinación de las prestaciones médico-sanitarias, debía proceder con la ejecución inmediata de lo ordenado por el organismo internacional.

Es menester señalar que mediante voto N° 2016-001692 de las 11:21 horas del 03 de febrero de 2016 la Sala Constitucional declaró con lugar la acción de inconstitucionalidad planteada, según dispuso únicamente por violación al principio de reserva de ley y en tanto los procedimientos constitucionales previstos por el artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos debían ser a través de ley formal. Todo lo anterior, pese al posterior pronunciamiento de la Corte Interamericana de Justicia sobre el tema y que es abordado en otros apartados de este informe anual.

b.- En el mes de agosto de 2015, se interpuso una acción de inconstitucionalidad, tramitada bajo el Expediente Judicial N° 15-11582-0007-CO, en contra del artículo 24 del Decreto Ejecutivo N° 38022-MAG-H, que es el Reglamento a la Ley de Regulaciones Especiales sobre la aplicación de la Ley N° 7509 –Ley de Impuesto sobre Bienes Inmuebles- para terrenos de uso agropecuario. La Acción se encuentra pendiente de resolución por la Sala Constitucional.

La interposición de la Acción se basó, al advertir la Defensoría, que el Reglamento desvirtúa y deja sin efecto el propósito expreso del legislador en favor de quienes explotan la tierra para uso agropecuario. La ley señala en su artículo 1° que el fin es *"...promover la preservación del uso de los terrenos dedicados a las actividades de producción primaria agrícola y pecuaria..."*. Para su aplicación, dicha ley supone y ordena la concurrencia competencial de las carteras ministeriales de Hacienda y Agricultura y Ganadería, con el fin de elaborar los procedimientos y metodologías pertinentes para generar nuevos estándares de valoración de los bienes inmuebles dedicados por parte de sus propietarios a las actividades productivas aludidas, manteniéndose las municipalidades del país como los beneficiarios del tributo y a su vez, como fiscalizadores de la correcta aplicación del mismo.

Bajo esta inteligencia, el transitorio V de la Ley dispuso, a cargo de los entes municipales, un mecanismo procedimental de revisión y corrección de las declaraciones de valores de los bienes inmuebles efectuadas por pequeños y medianos productores, que apegándose a lo establecido en el artículo 3° permitiera la eventual adecuación de los montos que por concepto de impuestos se está cobrando sobre tales propiedades dedicadas a las actividades productivas agrícola y pecuaria, ello hasta tanto no se generaran

los nuevos procesos y metodologías de evaluación de este sector productivo tan específico a cargo de las carteras ministeriales indicadas.

Sobre esa línea de acción, el Poder Ejecutivo emitió el reglamento que impugna la Defensoría, pues dispone en el artículo 24, reglamentando el transitorio V de la pluricitada Ley N° 9071, que en caso de que la Municipalidad decida no revisar los montos declarados por este segmento productivo de su cantón, deberá comunicarlo de esa manera a los contribuyentes que presenten solicitudes en ese sentido.

La Defensoría, a través de la acción de inconstitucionalidad interpuesta, estima que el hecho de restringir e incluso llegar a dejar sin efecto la posibilidad de revisión de los montos declarados, al otorgar a los entes municipales la decisión, genera de forma directa una vulneración al principio de legalidad y jerarquía normativa en tanto el texto reglamentario excede lo dispuesto por la letra de la ley; además genera una violación al derecho constitucional de obtener justicia pronta y cumplida en sede administrativa bajo el entendido que el texto expreso de la ley abrió la posibilidad procedimental de generar estas revisiones que ahora el decreto ejecutivo restringe al arbitrio unilateral de las municipalidades, así como también implica una infracción al principio de capacidad contributiva y económica que se deriva del artículo 18 de la Constitución Política, en tanto desprotege a un grupo vulnerable frente a posibles incongruencias materiales con la base imponible para cobrar un tributo y la situación material real de la actividad económica que desarrollan.

Intervención en la jurisdicción constitucional como asesora técnica, a solicitud de la Sala Constitucional, para proveer información o la posición de la Defensoría en temas particulares como insumo de prueba para mejor resolver.

a.- Informe técnico para mejor resolver solicitado por la Sala Constitucional a la Defensoría de los Habitantes, en el marco de la tramitación del proceso de Acción de Inconstitucionalidad a través del Expediente N° 15-008413-0007-CO, interpuesto en favor de la persona menor de edad J.M.V.A. contra el artículo 24 de la Ley de Pensiones Alimentarias.

Esta disposición legal disponía el apremio corporal contra personas mayores de quince y hasta setenta y un años, lo cual en criterio de la Defensoría de los Habitantes violentaba el principio del interés superior de la persona menor de edad, así como otros derechos fundamentales de este sector de población, específicamente los mayores de quince y menores de dieciocho años. Concretamente, la Sala Constitucional solicitó a la Defensoría proporcionar un informe relacionado con el objeto de la acción, cuya génesis se encuentra en un recurso de hábeas corpus presentado en favor de una persona mayor de 15 pero menor de 18, cuando se tuvo conocimiento de su apremio efectivo por una orden judicial. Posteriormente, la Sala Constitucional confirió la audiencia procesal para transformar el recurso de hábeas corpus en un proceso de Acción de Inconstitucionalidad y es en el contexto de este último, que el Tribunal Constitucional solicitó a la Defensoría el informe de comentario.

La Defensoría cumplió el requerimiento de la Sala Constitucional realizando un análisis jurídico sobre los principios y derechos vulnerados, así como su tutela legal, constitucional, convencional y su desarrollo jurisprudencial, tanto en el país, como en el sistema interamericano de protección de derechos humanos. Concretamente, se presentó a la Sala un amplio desarrollo acerca de las implicaciones que tiene la tutela del interés superior de la persona menor de edad, los derechos a la educación, a la igualdad y al desarrollo integral de la persona, los cuales de acuerdo con el artículo 24 de la Ley son vulnerados con la aplicación indiscriminada de la medida del apremio corporal a personas menores de edad, en el rango entre los quince y diecisiete años. Asimismo, la Defensoría expuso su posición histórica acerca de la importancia y necesidad de esta medida, la cual ha sido implementada para asegurar el derecho humano a los alimentos en favor de acreedores alimentarios, sin embargo, tratándose de personas en

el rango descrito, la aplicación indiscriminada del apremio, sin atender a su interés superior, violentaba su condición y demás derechos fundamentales.

Finalmente, la Sala Constitucional declaró con lugar la acción. En consecuencia, ordenó la anulación por inconstitucional de la frase "*de quince años*" del artículo 24 de la Ley de Pensiones Alimentarias para que, a partir de su sentencia, se lea "*De incumplirse el deber alimentario, podrá librarse orden de apremio corporal contra el deudor moroso, salvo que sea menor o mayor de setenta y uno*", debiendo entenderse que "menor" se refiere a persona menor de 18 años de edad. En virtud de que dicha sentencia tiene efectos declarativos y retroactivos a la fecha de vigencia de la norma anulada sin perjuicio de los derechos adquiridos de buena fe, se ordenó en consecuencia la libertad de todas las personas menores de edad que al momento de su dictado estuvieren detenidos por apremio corporal. La Defensoría de los Habitantes recibió con beneplácito esta resolución, por cuanto su contenido sustantivo ratifica la posición de la institución rendida en su informe.

b.- La Sala Constitucional declaró con lugar un recurso de amparo interpuesto contra la Secretaría Técnica Ambiental (SETENA), el Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento (SENARA) y el Ministerio de Salud, entre otras instituciones, a raíz de un problema de contaminación y posible afectación de acuíferos que se ha venido generando a causa del funcionamiento del "Tajo Jucarza", ubicado en la zona de San Rafael de Heredia. El caso se tramita bajo el Expediente Judicial N° 13-002046-0007-CO.

En este sentido, se ordenó a las autoridades de las instituciones recurridas que, bajo la coordinación del representante del SENARA, se procediera a adoptar las acciones correspondientes para que todas las actividades que se desarrollaran en el tajo Jucarza se adecuaran a lo dispuesto por parte de dicha Secretaría, y en estricto apego a la protección de los acuíferos de la zona. Asimismo, sin haber sido parte en el proceso, la Sala solicitó a la Defensoría brindar seguimiento a las disposiciones contenidas en su sentencia.

A partir de lo anterior, la Defensoría rindió un informe donde reseñó las acciones adoptadas en torno al caso, señalando que el asunto se estaba conociendo a través del expediente N° 150170-2014-SI, dentro del cual se habían girado distintas solicitudes de información a las instituciones vinculadas. De igual forma, se comunicó a la Sala sobre el Informe Final con Recomendaciones emitido por la Defensoría a través del oficio N° 09310-2015-DHR del 9 de octubre de 2015, y sobre el nivel de cumplimiento de cada una de las instituciones. Así por ejemplo, se señaló que no se había cumplido aún con el cronograma de acciones presentado por el SENARA, en cuanto a la falta de consistencia en los modelos hidrogeológicos, y la ausencia de visitas por parte del MINAE y la Dirección de Geología y Minas para verificar algunos aspectos técnicos del proyecto, entre otras cuestiones.

Posteriormente, la Sala resolvió una gestión de desobediencia planteada por las y los recurrentes⁷, concluyendo que el cumplimiento dado a la sentencia hasta ese momento había sido parcial, puesto que existen actividades del cronograma que aún no han sido cumplidas, e indicándole a la Defensoría que debía continuar con el seguimiento al cumplimiento de las órdenes emitidas por la Sala, labor que al día de hoy se mantiene.

Ámbito de la Contratación Administrativa

En el último año de labores, la Dirección de Asuntos Jurídicos revisó, a la luz de la Ley de Contratación Administrativa, el Reglamento a dicha Ley y los pronunciamientos de la Contraloría General de la República y elaboró los contratos de los procesos de contratación administrativa que se enuncian a con-

7 Resolución N° 017364-2015 del 6 de noviembre de 2015.

tinuación, haciendo la precisión de que la totalidad de la actividad contractual, la Defensoría la despliega dentro de la plataforma Merlink.

a.- Contrataciones efectuadas bajo la modalidad de Licitación Abreviada o Pública.

1. Proceso de Licitación Pública N° 2015LN-000003-0004000001 para la contratación de un "Servicio Remodelación del Centro de Datos Modalidad Llave en Mano" adjudicado a la empresa Anphora S.A.
2. Licitación Abreviada N° 2015LA-000004-0004000001, para la contratación de un "Desarrollo del Módulo de Contabilidad bajo las NICS para el Sector Público, con soporte de firma digital y con acceso web", misma que fue adjudicada al señor Franco Castillo Vargas.
3. Proceso de Licitación Abreviada N° 2015LA-000008-0004000001, denominada "Contratación de servicio de monitoreo para oficinas regionales" (18/12/2015).
4. Proceso de Licitación Pública Nacional N° 2015LN-000001-0004000001, para la contratación de obra "Remodelación de Bodega de Materiales y Suministros de Oficina y Construcción de área de parqueo" (18/12/2015).
5. Proceso de Licitación Pública Nacional N° 2015LN-000001-0004000001, denominada "Contratación de servicios de empresa de seguridad y vigilancia para edificio sede central" (12/11/2015).
6. Proceso de Licitación Pública Nacional N° 2015LN-000002-0004000001, para la contratación de obra "Remodelación de Bodega de Materiales y Suministros de Oficina y Construcción de área de parqueo" (20/10/2015).
7. Proceso de Licitación Abreviada N° 2015LA-000003-0004000001, para la contratación de "Servicio denominado Correo Electrónico Registrado para la Defensoría de los Habitantes" (12/06/2015).

b.- Contrataciones efectuadas bajo la modalidad de contratación directa.

1. Proceso de Contratación Directa N° 2015CD-000072-0004000001 denominado "Desarrollo de un módulo web para la recepción de denuncias" adjudicado a la Empresa CV Tres Consultores y Asociados S.A.
2. Contratación Directa N° 2015CD-000139-0004000001, denominada "Desarrollo de una aplicación para dispositivos móviles", siendo adjudicada a la empresa Guiados (CR) Sociedad Anónima.
3. Contratación Directa N° 2015CD-000037-0004000001, denominada "Contratación de Servicios Profesionales de Ingeniería Civil o Construcción", adjudicada al Consorcio ALAZORA.
4. Contratación Directa N° 2015CD-000020-0004000001, denominada "Adquisición de servicio de monitoreo de alarma contra robo e incendio y respuesta armada para oficina regional de San Carlos", adjudicada a la empresa Servicio de Monitoreo Electrónico Alfa Sociedad Anónima.
5. Proceso de Contratación Directa N° 2016CD-000005-0004000001, denominado "Contratación del Servicio de Hospedaje Web para la Defensoría de los Habitantes" (25/02/2016).
6. Proceso de Contratación Directa N° 2015CD-000025-0004000001, denominado "Reparación de Aceras en un sector del acceso principal de la Defensoría de los Habitantes" (07/10/2015).
7. Proceso de Contratación Directa N° 2015CD-000025-0004000001, denominado "Reparación de aceras en un sector del acceso principal de la Defensoría de los Habitantes" (25/06/2015).

c.- Resolución de Recursos interpuestos contra actos emitidos en procesos de contratación administrativa.

1. Resolución a recurso de revocatoria interpuesto por la empresa NOYLROD INTERNACIONAL LIMITADA en contra del acto de adjudicación a la empresa ARA MACAW CIEN POR CIENTO C.R. S.A en el marco de la Contratación Directa N° 2015CD-000110-0004000001, denominada "Adquisición de equipos audiovisuales y de comunicación".
2. Resolución a recurso de revocatoria interpuesto por el Ing. FEDERICO JOSÉ ARCE MIRANDA en contra del acto de adjudicación en el proceso de la Contratación Directa N° 2015CD-000037-0004000001, denominada "Contratación de Servicios Profesionales de Ingeniería o Construcción".
3. Resolución a recurso de revocatoria interpuesto contra el procedimiento de Contratación Directa Número 2015CD-000117-0004000001 "Compra de útiles y materiales médico hospitalarios".

Elaboración y revisión de Convenios de Cooperación suscritos por la Defensoría de los Habitantes con otras instituciones públicas.

1. Convenio suscrito entre la Defensoría de los Habitantes y la Universidad Estatal de Educación a Distancia, cuyo fin es la elaboración de material audiovisual explicativo para dar a conocer a madres privadas de su libertad en el Centro de Atención Institucional El Buen Pastor, las oportunidades de crecimiento, servicios y personas responsables del bienestar de sus hijos e hijas menores de edad, en el Hogar Santamaría.
2. Convenio de alianza público-privada, suscrito entre la Defensoría de los Habitantes y la Agencia de Publicidad La Tres Sociedad Anónima, para la ejecución de la Campaña publicitaria denominada "Contá Conmigo", cuyo fin es generar un impacto positivo en la sociedad costarricense, con un alto contenido educativo con enfoque en derechos humanos para generar sensibilización e información a las personas, familias y sociedad en general, respecto a los derechos de las poblaciones LGBTI, (Lesbianas, Gays, Bisexuales, Trans e Intersex).
3. Carta General de Entendimiento suscrita por la Defensoría de los Habitantes con el Instituto Humanista para la Cooperación con los Países en Desarrollo Oficina Regional para América Latina –HIVOS-, en el marco de la "Nota Conceptual del Proyecto País: Costa Rica, un modelo sostenible de prevención combinada y atención a la población de hombres que tiene sexo con hombres y Trans femenina, para la adjudicación de ciertos fondos, cuya administración y ejecución serán responsabilidad de dicho organismo internacional, con el propósito de que la Defensoría de los Habitantes funja como unidad subejecutora de las actividades dispuestas para el cumplimiento de los logros determinados para el **Objetivo N° 2**, definido como "**Mejorar el entorno legal, social y político para el ejercicio pleno de los DDHH de las poblaciones HSH Trans y PVV**".
4. Actualización del Convenio Marco de Cooperación entre la Defensoría de los Habitantes y la Universidad de Costa Rica.
5. Convenio de cooperación entre la Defensoría de los Habitantes y el Tribunal Supremo de Elecciones, durante el período electoral de elección de Alcaldes.
6. Convenio marco de cooperación entre la Defensoría de los Habitantes y la Corte Interamericana de Justicia, a ser firmado próximamente.
7. Convenio marco de cooperación entre la Defensoría de los Habitantes y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), firmado en mayo del 2016.

Ámbito de Asesoría Técnico Jurídica.

a.- Elaboración del Reglamento de procedimiento para la elección de dos representantes de las organizaciones ciudadanas que integrarán la estructura de fiscalización, supervisión y vigilancia del fideicomiso de la vía nacional San José-San Ramón.

En el marco de la iniciativa civil que impulsó y logró la aprobación y entrada en vigencia de la LEY N° 9292 DESARROLLO DE OBRA PÚBLICA CORREDOR VIAL SAN JOSÉ-SAN RAMÓN Y SUS RADIALES, del 05 de febrero de 2015, el legislador asignó a la Defensoría de los Habitantes (en el artículo 11) la responsabilidad de definir el procedimiento de nombramiento de las dos personas representantes de las organizaciones ciudadanas que integrarán la estructura de fiscalización, supervisión y vigilancia del fideicomiso, tomando en cuenta las sugerencias de las organizaciones ciudadanas interesadas.

En cumplimiento de ese encargo, en el último año la Defensoría inició un proceso de acercamiento con las organizaciones ciudadanas de la región de Occidente del país, con miras a recibir sus sugerencias para definir un modelo de nombramiento legitimado socialmente, transparente y altamente participativo. Asimismo ha realizado múltiples gestiones formales e informales ante el MOPT con miras a obtener los términos de referencia del fideicomiso que permitan a esta institución contar con toda la información básica y relevante para evacuar todas las dudas e inquietudes que han surgido entre las organizaciones ciudadanas y que les posibiliten designar de una forma consciente e informada a quienes podrían fungir como sus representantes.

Como producto de ese proceso de trabajo, la institución elaboró ya el reglamento que define el procedimiento de designación y sólo está a la espera de su publicación en el Diario Oficial, una vez finiquitada la etapa final de consulta ante el MOPT y el fiduciario designado, Banco de Costa Rica, la cual es no solo necesaria para conocer el proceso en general del fideicomiso de la carretera a San Ramón, sino también indispensable para luego asegurar en la medida de lo posible, una participación ciudadana informada y empoderada en las personas que figuren como representantes en la estructura de fiscalización, supervisión y vigilancia del fideicomiso.

b.- Asesoría a la Jerarca en el ejercicio de la potestad disciplinaria

De conformidad con las reglas del Capítulo XII del Estatuto Autónomo de Servicios institucional y las disposiciones de la Ley General de la Administración Pública, la potestad disciplinaria a cargo del o la Jerarca debe, para ser legítima, estar precedida de una investigación formal en el que se asegure a la persona investigada plena garantía de respeto a todas las reglas que integran el debido proceso. En tal sentido, cuando el o la Jerarca decide dar inicio a un procedimiento administrativo de tipo ordinario, el Órgano Director deberá siempre estar integrado al menos por el Departamento de Recursos Humanos y la Dirección de Asuntos Jurídicos.

En este período, se realizaron cuatro procedimientos disciplinarios en los que la Dirección Jurídica integró junto a representantes de otras unidades internas los Órganos Directores, teniendo a su cargo la conducción y dirección de la fase de instrucción así como la elaboración conjunta de los respectivos informes finales.

Adicionalmente, le correspondió atender y conducir otros dos asuntos, aunque únicamente en fase de investigación preliminar.

Finalmente, la Dirección tuvo a su cargo en forma exclusiva la investigación, coordinación y conducción de un procedimiento ordinario de tipo patrimonial, conducente a la recuperación de una suma de dinero.

Modificación estatutaria para el establecimiento de un nuevo modelo de reclutamiento del personal y ascensos y de una política de promoción de la inserción laboral de poblaciones históricamente discriminadas en la Defensoría de los Habitantes.

Mediante Acuerdo N° 1978 emitido por la Defensora de los Habitantes el 1° de marzo de 2016 y publicado en La Gaceta N° 49 del 10 de marzo de 2016, entra en vigencia un nuevo cuerpo estatutario que deroga el anterior Estatuto de Selección, Ascensos y Nombramientos de la Defensoría de los Habitantes y establece nuevas reglas de procedimiento para el ingreso a la institución y el acceso en propiedad a sus diferentes clases de puestos. Asimismo, hace oficial una nueva política de inserción laboral de poblaciones históricamente discriminadas, entre éstas, la afrodescendiente, indígena, personas con discapacidad y personas trans, la cual será implementada a través de varias acciones afirmativas a aplicar en los concursos abiertos o públicos que la institución convoque.

La motivación para efectuar una reforma integral que derogara el anterior Estatuto, parte –entre otros factores- de la amplia discrecionalidad que existía para el ingreso a la institución y posteriormente, para tener acceso a puestos en propiedad, basado en un mecanismo cerrado de concursos internos únicamente, condiciones que son sustituidas en el nuevo Estatuto por un sistema específico de carrera en defensa y promoción de derechos humanos que reconozca los méritos y la idoneidad y un modelo abierto de concursos públicos. En estos concursos abiertos, la demostración de méritos e idoneidad, como pilares del principio constitucional de ingreso al régimen de servicio público, se aseguran en el nuevo Estatuto a través de un sistema que equilibra todos los elementos o variables objeto de ponderación con base en criterios técnicos, experiencia, grados académicos, habilidades y sensibilidad para el ejercicio de las funciones particulares que tiene a su cargo una Institución Nacional de Derechos Humanos.

El propósito último es el establecimiento oficial de un mecanismo de garantía y salvaguarda a la independencia institucional, elemento por demás esencial como variable de acreditación de la Defensoría como Institución Nacional de Derechos Humanos ante el Alto Comisionado de los Derechos Humanos de Naciones Unidas.

El cambio de un modelo de concursos internos hacia otro basado en concursos públicos en los que valga destacar, naturalmente también puede participar el personal que labora para la Defensoría de los Habitantes, significa un reconocimiento del deber ineludible que tiene todo Estado de garantizar la idoneidad comprobada de sus servidores y servidoras y del derecho de toda persona de acceder a cargos públicos, reconocido expresamente en el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Asimismo, la celebración de concursos abiertos promueve la más alta participación, objetividad y transparencia, fortalece la búsqueda del personal más calificado y busca dar solución a la situación de interinazgos prolongados en que se hallan múltiples servidores y servidoras de la institución.

La adopción del nuevo sistema de concursos públicos o abiertos, estará sin embargo precedida de una etapa de transición, en la cual se optará por el concurso interno exclusivamente para asignar en propiedad todas las plazas que estuvieran vacantes al momento en que entró en vigencia con la publicación oficial el nuevo Estatuto, ello como un reconocimiento a la experiencia, la generación de destrezas y capacitación invertida por la institución en funcionarios y funcionarias que se han mantenido en condición de interinazgo, incluso por años. Para las plazas que adquieran la condición de vacancia con posterioridad a la publicación en La Gaceta del nuevo Estatuto de Selección, Nombramientos en propiedad e interinos y Ascensos de la Defensoría de los Habitantes de la República, se recurrirá al sistema de concursos públicos.

El segundo cambio sustancial que trae consigo la reforma estatutaria es, como se apuntó al inicio, la oficialización de una política institucional basada en el principio de igualdad y no discriminación, que promueve la inserción laboral de poblaciones históricamente discriminadas, entre éstas, las y los afrodescendientes, indígenas, personas con discapacidad y personas trans. Al efecto, el nuevo Estatuto

contempla varias acciones afirmativas, tales como la publicación y promoción de los concursos en redes vinculadas a estas poblaciones para que participen y puedan insertarse dentro del espacio laboral de la Defensoría de los Habitantes.

Otra acción afirmativa se implementa al estipular el Estatuto que si al cabo de un proceso de concurso, en la terna de elegibles se encuentra una persona perteneciente a alguna de estas poblaciones, se seleccionará finalmente a ésta.

Esta política institucional, que se estima debería ser replicada en la generalidad de los entes y órganos que componen el sector público, es una manifestación vívida del reconocimiento que recién ha hecho el constituyente derivado con la reforma operada al artículo 1° de la Constitución Política, que declara al país como "*una República democrática, libre, independiente, multiétnica y pluricultural*".

Diligencias de Citación Personal a Funcionarios y Funcionarias Públicas Incumplientes

De conformidad con las potestades atribuidas a la Defensoría de los Habitantes en los artículos 12 inciso 3) de la Ley de creación de la institución y 27 del respectivo Reglamento, la Defensora de los Habitantes emite citaciones personales a funcionarios o funcionarias públicas a efecto de que comparezcan directamente a dar cuentas por obstrucción a las investigaciones que lleva adelante la institución, sea, falta de respuesta a solicitudes de informe que gira la Defensoría o bien, por falta de resolución de casos sin que exista una motivación evidente o suficiente. En el período al que corresponde el presente informe, se realizaron las siguientes diligencias de citación.

1. Director del Hospital de las Mujeres Dr. Adolfo Carit Eva, señor Dr. José Miguel Villalobos Brenes. La citación obedeció a que, en el marco de una investigación de oficio iniciada por la Defensoría como consecuencia de una serie de denuncias presentadas por usuarias en dicho nosocomio y las cuales alegaron ser víctimas de violencia obstétrica, la Defensoría había emitido un informe final con recomendaciones. No obstante, al darle seguimiento al cumplimiento de estas recomendaciones, el jerarca de este centro hospitalario había sido renuente en la entrega de la información solicitada por la institución. En consecuencia, este funcionario fue citado para que rindiera un informe a la Defensoría, en el cual se explicaran los avances en el cumplimiento de las recomendaciones esbozadas por la Defensoría. La citación tuvo lugar el 02 de setiembre de 2015.
2. Alcaldesa de La Unión de Tres Ríos, señora Licda. Lydia Garita Rodríguez, junto con otros dos funcionarios, Gerardo Morales Barboza, Jefe de la Gestión Tributaria y Servicio al Cliente y Franz Cordero, Jefe de Recursos Humanos. Esta diligencia se originó en una denuncia presentada por una funcionaria de ese gobierno local, la cual manifestaba ser víctima de hostigamiento laboral, agravada por la aparente inercia de la Administración en adoptar medidas correctivas. Tanto la Alcaldesa como los otros dos funcionarios fueron citados para que rindieran un informe a la Defensoría, en el cual se explicaran las razones de la dilación en la solución del caso de esta funcionaria. La citación tuvo lugar el 03 de noviembre de 2015.
3. Alcaldesa de Santo Domingo de Heredia, señora Licda. Laura Prado Chacón. La citación obedeció a una serie de denuncias presentadas por habitantes de ese cantón y las cuales no habían sido atendidas en forma oportuna por dicho gobierno local o bien, éste no había brindado la información necesaria sobre el estado de la situación de estos asuntos. En consecuencia, la alcaldesa fue citada para que rindiera un informe a la Defensoría, en el cual se explicaran los avances de la administración municipal en la atención de estas denuncias. La citación tuvo lugar el 18 de marzo de 2016.

4.- Citación del Alcalde de la Municipalidad de Paraíso, señor Fernando Chaves Rosas, a través del oficio N° DH-0746-2015 del 09 de octubre de 2015 para que compareciera ante la institución en fecha 28 de octubre de ese año. El motivo de la diligencia, fue la omisión en que incurrió la Municipalidad de Paraíso en la atención de requerimientos de información girados por la Defensoría con ocasión de la tramitación de las Solicitudes de Intervención N° 177612-2015-SI, 190439-2015-SI, 182725-2015-SI y 147423-2014-SI, todos radicados en el Área de Control de Gestión Administrativa y relacionados con la gestión municipal. El funcionario compareció conforme a la obligación legal que deviene de la naturaleza de la citación y rindió la información de cada uno de los casos.



L. Unidad de Asuntos Internacionales

El Reglamento a la Ley de la Defensoría de los Habitantes (DHR) establece la obligación de mantener comunicación con las diferentes organizaciones públicas o privadas, nacionales o extranjeras, encargadas de la defensa y promoción de los Derechos Humanos. Asimismo se establece que la Institución debe participar en eventos internacionales en materia de Derechos Humanos u otros que se relacionen con sus objetivos.

En tal sentido, la DHR forma parte de la Alianza Global de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (GANHRI por sus siglas en inglés) la cual coordina con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH).

Dicha alianza fue fundada en 1993 con el objeto de promover que las INDH se ajusten a los requisitos de los Principios de París, para fomentar las actividades conjuntas, así como la cooperación entre las INDH de todo el mundo, organizar conferencias internacionales, y sirve de enlace con las organizaciones internacionales de las Naciones Unidas y otras organizaciones. La Alianza también ayuda a las INDH amenazadas cuando se le solicita, y colabora con los gobiernos a establecer las instituciones nacionales al interior de sus países.

Actualmente GANHRI tiene 69 miembros de la categoría 'A' acreditados en todas las regiones del mundo. La categoría "A" se concede a las INDH que cumplen totalmente con los Principios de París, en particular con la amplitud de su mandato para la promoción y protección de los derechos humanos y su independencia. Le corresponde al Subcomité de Acreditación de GANHRI otorgar dicho estatus del cual goza la DHR. La acreditación concede un estatus consultivo especial a la DHR frente a los órganos de derechos humanos de Naciones Unidas, en particular con los órganos que dan seguimiento a los tratados ratificados por Costa Rica y al Consejo de Derechos Humanos que realiza el Examen Periódico Universal (EPU).

La DHR fue electa como Secretaría durante la Asamblea General de GANHRI celebrada en Ginebra, Suiza en marzo de 2016, hecho que fortalece el liderazgo de Costa Rica en el ámbito internacional por su liderazgo en materia de los Derechos Humanos.

Sobre el particular, en el Informe Anual 2014-2015 se citó que "el papel que la Defensoría debe cumplir como INDH para la promoción y garantía de la aplicación a nivel nacional de las disposiciones que conforman el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, también implica una vinculación efectiva de la institución con el sistema regional y universal de protección de los derechos humanos"¹.

1 Los órganos de tratados son comités de expertos independientes que supervisan el cumplimiento por parte de los Estados.

Por otra parte, el Informe del Subcomité de Acreditación del GANHRI (conocida anteriormente como Comité Internacional de Coordinación, CIC) del año 2011 hizo hincapié en la importancia de que la DHR sumara esfuerzos para colaborar “con el sistema internacional de derechos humanos (en particular el Consejo de Derechos Humanos y sus mecanismos - Procedimientos Especiales y Examen Periódico Universal (EPU)- y los órganos de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas)”, para realizar un seguimiento a nivel nacional “de las recomendaciones dimanantes del sistema internacional de derechos humanos”.

Al respecto, durante el año 2015, la DHR estableció un canal de comunicación directo con las diferentes oficinas del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH); brindó colaboración para facilitar el encuentro solicitado entre la sociedad civil organizada, el Consejo Centroamericano de Procuradoras y Procuradores de Derechos Humanos (CCPDDHH) y los Presidentes de Órganos de Tratados² quienes visitaron Costa Rica en misión oficial efectuada del 22 al 26 de junio de 2015.

Posteriormente, en seguimiento de los resultados derivados de la citada reunión y sobre la participación activa de la sociedad civil, la Defensoría ha propiciado el espacio para que aquella logre establecer un proceso de articulación que le permita interactuar activamente con los órganos de tratados en los diferentes temas y de una manera propia e independiente. Además, ante la Comisión Interinstitucional de Derechos Humanos (CIDDHH) se ha insistido en la importancia de habilitar el espacio participativo que le corresponde a dichas agrupaciones, específicamente al tenor del literal b) del artículo 7 del decreto; que indica: “b) Promover la cooperación entre el Estado y la sociedad civil para fortalecer la promoción y el respeto de los Derechos Humanos”.

Lo anterior, lo complementa literalmente el artículo 14, el cual señala que “una entidad permanente de consulta se constituirá para la participación directa y efectiva de la sociedad civil en los procesos de discusión, elaboración de políticas, planes y medidas para tener las obligaciones internacionales de derechos humanos y la elaboración de informes sobre derechos humanos para su presentación ante organismos internacionales y regionales de la materia”.

Informes alternativos independientes ante los Comités de Derechos Humanos de Naciones Unidas

Con ocasión de los informes presentados por el Estado costarricense, la Institución, tras ser consultada por los órganos de tratados respectivos, consideró oportuno presentar tres informes alternativos, con el fin de contribuir en el diálogo que se debe gestar entre el Estado y los órganos de tratados para procurar el avance, reconocimiento y garantía de protección de los derechos humanos de todas las personas que habitan en su territorio nacional, sin discriminación alguna.

Los informes presentados fueron los siguientes:

Informe Alternativo Independiente ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Enviado el 28 de enero de 2016, el informe se refirió al ejercicio de derechos como el empleo, el acceso a la seguridad social, acceso al agua potable y al saneamiento, a la educación, a la vivienda digna, a la igualdad de oportunidades que se ve amenazado en contextos de pobreza crónica y estructural y que han sido sistemáticamente violentados, principalmente en las regiones periféricas del país según se ha documentado a lo largo de los años. Por ende, el Estado es el principal obligado a respetar, proteger y “hacer cumplir” los derechos humanos; no obstante, ha sido el primero y principal deudor en esta materia.

² Creada por Decreto Ejecutivo 36776 del 9 de agosto de 2011.

Informe Alternativo Independiente sobre el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos. Ante el Comité de Derechos Humanos, fue presentado el 12 de febrero de 2016, dicho informe alternativo mediante el cual se destacaron los principales resultados de las investigaciones puntuales realizadas por la institución ante denuncias interpuestas, investigaciones realizadas de oficio, criterios emitidos sobre proyectos de ley, así como información que ha sido recopilada en atención a solicitudes concretas y otras derivadas de la participación en diferentes foros abiertos de participación ciudadana. Lo anterior, constatado a la luz de las obligaciones del Estado costarricense contenidas en el Pacto.

Informe para el Comité para la Eliminación la Discriminación Racial. Por otra parte, también fue elaborado el Informe Alternativo para el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racional (CERD) de las Naciones Unidas y, el cual hizo referencia a la Política Nacional para una Sociedad Libre de Racismo, Discriminación Racial y Xenofobia, a los Proyectos de Ley contra la Discriminación Racial, el reconocimiento de Costa Rica como un Estado Pluriétnico y Multicultural y el Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas, por citar algunos de los temas destacados.

La Defensoría reconoció los esfuerzos que ha realizado el Estado en la lucha contra la discriminación racial, por ejemplo, con la publicación de la Política Nacional para una sociedad libre de racismo, discriminación racial y xenofobia 2014-2025 y su Plan de Acción 2015-2018; sin embargo, también llamó la atención sobre la necesidad de propiciar decisiones en el ámbito educativo, legislativo e institucional que permitan un verdadero respeto por la igualdad de derechos de las personas afrocostarricenses, indígenas y migrantes.

Información a mecanismos especiales de Naciones Unidas

La Defensoría de los Habitantes también ha dado respuesta a múltiples cuestionarios de los mecanismos especiales de Naciones Unidas (relatores, expertos independientes y grupos de trabajos) en temas tan diversos que van desde el derecho a la vivienda, las garantías a la población con discapacidad, la apatridia y los derechos de las personas adultas mayores.

Por lo expuesto y conforme lo mencionado, la DHR, ha sido conteste con las observaciones señaladas por el Subcomité de Acreditación; que señaló, que debíamos colaborar activamente, tanto con los diferentes órganos de tratados, como con GANHRI y las ONGs; demás, con las organizaciones de la sociedad civil internacional. Vale la pena mencionar que el presente año 2016, la DHR se encuentra en el proceso de revisión de sus estatus "A" a cargo del citado Subcomité de Acreditación de la OACNUDH.

Finalmente, con respecto a la interacción con otras organizaciones internacionales, se coordinó la habilitación del espacio ofrecido para la sociedad civil costarricense con el Centro para los Derechos Civiles y Políticos con sede en Ginebra quienes facilitaron la audiencia para dicho sector ante el Comité de Derechos Humanos, en sesión celebrada el 16 de marzo de 2016.

Medidas cautelares de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)

La Defensoría de los Habitantes ha dado seguimiento a las medidas cautelares 321-12 del 30 de abril del 2015 dictadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en beneficio de las comunidades indígenas de Salitre y Térraba. La DHR verificó *in situ* de las acciones realizadas por el Estado costarricense para implementar las medidas cautelares. El informe se envió el 10 de setiembre de 2015 mediante oficio DH-PE-0701-2015. El 19 de abril del 2016, la CIDH remitió una nota al Ministro de Relaciones Exteriores en la que señala: "la Comisión ha tomado especial consideración al informe remitido por la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica, en el que manifiesta su preocupación respecto

de la falta de implementación efectiva de las medidas cautelares". En consecuencia, la CIDH solicitó un nuevo informe al Estado costarricense.

Cooperación técnica y de formación

La Defensoría ha procurado encontrar algunas fuentes de cooperación técnica. Si bien en el contexto internacional actual, Costa Rica no se considera como país prioritario en materia de cooperación, la Defensoría ha hecho las gestiones para los siguientes apoyos:

Capacitación en Ginebra en el marco del programa de becas para Instituciones Nacionales de Derechos Humanos. Por primera vez, una funcionaria de la DHR se hizo acreedora de una beca del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para participar en una capacitación de seis meses en Ginebra, trabajando activamente en la Oficina de Instituciones Nacionales, Mecanismos Regionales y Sociedad Civil (NIRCS). La funcionaria seleccionada luego de un proceso de postulación interno fue la coordinadora de la Oficina de Puntarenas.

Capacitación sobre Mecanismos Internacionales de Derechos Humanos para Instituciones Nacionales de Derechos Humanos. Del 4 al 8 de mayo de 2015, la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica participó, designando a la Directora de Asuntos Jurídicos como su representante, en la actividad de capacitación denominada "*Training Course for National Human Rights Institutions on International Human Rights Mechanisms*" que estuvo dirigida a Instituciones Nacionales de Derechos Humanos representativas de las regiones de América, Asia, Europa y África.

Capacitación del Centro por la Justicia y el Derecho Internacionales. Durante los meses de mayo, junio y julio del 2015 las y los funcionarios de la DHR participaron en una jornada de Capacitación sobre Mecanismos de Protección que ofrece el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y Estándares Interamericanos en Materia de Igualdad y no Discriminación. Se realizaron tres jornadas de dos días cada una, la primera el 4 y 5 de mayo; la segunda el 14 y 15 de mayo y la tercera el 30 de junio y el 1 de julio, todas fechas del año 2015. La capacitación la brindó el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) y se abordaron temas como el control de convencionalidad y el fortalecimiento de capacidades de las y los funcionarios en materia de litigio estratégico a nivel internacional para garantizar y proteger los derechos humanos de las personas. Se capacitaron 90 funcionarios de defensa y promoción de la DHR.

Cooperación técnica GIZ en el marco del programa PROFIO de la Federación Iberoamericana del Ombudsman

Violencia Obstétrica. Durante 2015 se gestionó la realización en Costa Rica de un Congreso sobre el Estado de los derechos sexuales, derechos reproductivos y violencia obstétrica en Iberoamérica y busca presentar el estado de los derechos sexuales y derechos reproductivos, así como visibilizar la violencia obstétrica en Iberoamérica como una violación de dichos derechos desde el análisis de las Oficinas de Ombudsman. Con este Congreso se pretende propiciar un debate público que permita identificar estrategias a ser impulsadas por las oficinas de ombudsman para promover el respeto y garantía de los Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos, así como visibilizar la problemática de la violencia obstétrica como una forma de violación a los derechos humanos de las mujeres. El Congreso cuenta con la financiación de la Cooperación Alemana a través de la agencia GIZ y el programa PROFIO, y del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).

Dentro de los objetivos de la actividad, también se busca que la Red de Defensorías de la Mujer de la Federación Iberoamericana de Ombudsman (RDM) analicen y reflexionen sobre la situación de

los derechos sexuales, derechos reproductivos y de la violencia obstétrica en Iberoamérica, con la finalidad de consensuar propuestas sobre estrategias y acciones desde la competencia de las Oficinas de Ombudsman en la defensa, protección y promoción de estos derechos, para ser presentados foros internacionales, partiendo del análisis y reflexión de un concepto unificado sobre violencia obstétrica.

Proyecto de mejora de los sistemas de registro e información. La cooperación alemana GIZ a través del proyecto PROFIO II, red de apoyo de las instituciones nacionales de derechos que pertenecen a la Federación Iberoamericana de Ombudsman, a lo largo del trabajo realizado durante el 2015 con las instituciones miembro, identificaron la necesidad de desarrollar capacidades para la mejora de los sistemas de registro e información que permitan generar análisis de calidad de los datos de gestión.

Costa Rica, forma parte del grupo de ocho instituciones que inician con la asistencia técnica mediante la participación en el taller de diagnóstico de necesidades institucionales para las mejoras de los Sistemas de Registro e Información con enfoque en Derechos de los Grupos Vulnerables. La actividad se realizó en Buenos Aires, Argentina del 2 al 6 de diciembre del 2015 con el objetivo de elaborar el diagnóstico de necesidades institucionales y los planes de acción. Se encuentra la espera de la devolución de los resultados y definición de pasos a seguir del proyecto.

Red sobre Población Migrante y Trata de Personas, FIO. De conformidad con lo señalado en el Informe Anual del período 2014-2015, como parte del Plan de Trabajo de la Red sobre Migrantes y Trata de Personas de la FIO, en el mes de mayo del 2015, se llevó a cabo la «Primera Cumbre Iberoamericana sobre derechos humanos, migrantes y trata de personas, cuyo objetivo principal fue «promover desde el debate técnico/político de los Ombudsman Iberoamericanos los conceptos de vigencia del enfoque de protección de la víctima, trata de personas como delito de lesa humanidad y migración como proceso de movilidad humana». Al finalizar esa primera Cumbre los 28 defensores de América Latina, España y Portugal, reunidos a instancias de la FIO y la Defensoría del Pueblo de Colombia, con el auspicio de la Agencia Alemana GIZ, firmaron la "DECLARACIÓN DE BOGOTÁ DE LA PRIMERA CUMBRE IBEROAMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS, MIGRANTES Y TRATA DE PERSONAS, DE LA FEDERACIÓN IBEROAMERICANA DEL OMBUDSMAN (FIO)", que se convierte en una hoja de ruta contra estos delitos de carácter transnacional, al mismo tiempo que llamó la atención sobre la importancia de aunar esfuerzos y coordinar acciones para la atención adecuada de las personas migrantes y aquellas que se consideran víctimas del delito de trata de personas.

Cooperación del Reino de los Países Bajos. Gracias a colaboración de la embajada del Reino de los Países Bajos, el 14 de marzo se contó con la presencia del exparlamentario y activista holandés en Derechos Humanos con una amplia experiencia en relación con los derechos de la población LGBTI, señor Boris Dittrich. El objeto de su visita era compartir su experiencia con respecto de las opciones que a nivel mundial existen para la regulación de las uniones entre personas del mismo sexo, así como conocer de las posibles estrategias y soluciones que se pueden adoptar para garantizar los derechos humanos de esta población. Fue así como el 14 de marzo mantuvo un conversatorio con funcionarios y funcionarias de la DHR. El 15 de marzo, acudió a la sesión de la Comisión Especial Permanente de Derechos Humanos de la Asamblea Legislativa y, en horas de la tarde, mantuvo una reunión con representantes de la sociedad civil.

Cooperación del PNUD y OACNUDH. Gracias al financiamiento del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos se realizó en mayo del 2016 un Análisis de Capacidades, que es un proceso participativo que con el apoyo de facilitadores externos, llevó a la institución a analizar las capacidades con las que cuenta la institución actualmente en relación con las capacidades futuras que demanda el mandato de la Defensoría para cumplir con los retos de los años por venir.

Cooperación con UNICEF. En el marco de la Comisión contra la Violencia contra Niños, Niñas y Adolescentes, comisión que nace a raíz de hechos sumamente graves de violencia que afectaron a las personas menores de edad (tal como se indicó en el Informe Anual de Labores 2014-2015), se consideró importante realizar una labor de oficialización y depuración de los datos de violencia en contra de los niños y las niñas disponibles en las distintas instituciones. UNICEF identificó las zonas de mayor incidencia de violencia y mapeó las zonas o comunidades de mayor índice de violencia contra niños y niñas para priorizar acciones concretas de atención y prevención.

Cooperación UNESCO: "Enseñar el respeto para Todos". Los días 1, 2 y 3 de diciembre del 2015 se llevó a cabo una capacitación para compartir una propuesta de Educación en Derechos Humanos, implementada por la organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

Se contó con la participación de representantes del Instituto Nacional de Aprendizaje, diferentes Oficinas Regionales del Ministerio de Educación Pública, Instituto de Formación y Estudios en Democracia, Instituto de Investigación en Educación de la Universidad de Costa Rica, Dirección de Vida Estudiantil del MEP, Departamento de Educación Prescolar del MEP, Dirección de Desarrollo Curricular del MEP, Contraloría de Derechos Estudiantiles del MEP, PRIDENA UCR, Patronato Nacional de la Infancia, CONESUP, CONAPDIS y Facultad de Educación de la UCR.

La capacitación tuvo como objetivo facilitar una experiencia educativa liderada por la UNESCO, que ha sido llamada: "Enseñar el respeto para todos". Este proceso de capacitación buscó ubicar una experiencia exitosa de incorporación de los contenidos de la educación en derechos humanos dentro de la curricula educativa.

Convenio con el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)

En el marco de la sesión ordinaria del Foro Permanente de Población Migrante y Refugiada, el 25 de mayo del 2016, se firmó este Convenio cuyo objeto es sentar las bases de la cooperación recíproca para coordinar, en el marco de sus competencias y posibilidades materiales, en el desarrollo de actividades de defensa y promoción de los derechos humanos de las personas refugiadas, solicitantes de la condición de refugiado, apátridas y personas en riesgo de estar en tal condición.

Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos (CCPDH)

La Defensoría de los Habitantes participó en la adopción de una serie de declaraciones del Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos, en temas relacionados con la situación de la población transfronteriza Gnäbe Buglé, la situación de seguridad en Centroamérica, el Derecho al Agua y la violencia contra las Mujeres.

La Defensoría de los Habitantes de la República motivó la coordinación del acompañamiento que dio el Consejo al traslado de los primeros migrantes cubanos a través del Istmo Centroamericano en enero de 2016. En una coordinación entre los Procuradores de Derechos Humanos de Guatemala y El Salvador, el Comisionado de Derechos Humanos de Honduras, la Defensoría de los Habitantes y la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se logró asegurar los derechos de los migrantes cubanos durante todo su traslado.



M. Dirección Administrativa

Para el año 2015 se retomaron temas relacionados con la contratación administrativa y ejecución presupuestaria a cargo de la Dirección Administrativa-Financiera. En el presente apartado se desglosan las actividades realizadas durante el año anterior en este campo.

En lo que se refiere a los aspectos financieros y con el propósito de cumplir con los objetivos estratégicos del programa a través del producto "Servicio de apoyo a la Defensa, Protección, Promoción y Divulgación de los Derechos e Intereses de los Habitantes y las Habitantes", la DHR dispuso de recursos para el Ejercicio Económico del 2015, asignados en el Programa 808 por ₡5.684.00 millones de colones y con una ejecución para el año 2015 que se detalla en el siguiente cuadro:

Centro de gestión	Apropiación Actual (a)	Gasto Devengado (b)	Porcentaje de Ejecución (b/a)
Defensoría de los Habitantes	5.684.000.000,00	5.306.613.196,29	93,36%
Recurso Externo Donaciones	-	-	0%
Total	5.684.000.000,00	5.306.613.196,29	93,36%

En el siguiente cuadro se detalla el presupuesto Institucional por partida presupuestaria, conteniendo el nivel de ejecución en términos nominales y relativos.

RECURSOS AUTORIZADOS Y EJECUTADOS DE LA DEFENSORIA DE LOS HABITANTES						
PROGRAMA 808: DEFENSORIA DE LOS HABITANTES						
SITUACION FINANCIERA AL 31-12-2015						
Rubro de Gasto	Presupuesto	Proporción	Ejecutado	Proporción	% Ejecución	Ponderado
Remuneraciones (1)	4.877.268.000,00	85,81	4.538.884.718,72	85,53	93,06	79,85
Servicios	403.564.000,00	7,10	376.169.665,07	7,09	93,21	6,62
Materiales y Suministros	38.675.000,00	0,68	36.202.073,51	0,68	93,61	0,64
Bienes Duraderos	245.800.000,00	4,32	242.712.678,22	4,57	98,74	4,27
Transferencias	118.693.000,00	2,09	112.644.060,77	2,12	94,90	1,98
TOTALES						
	5.684.000.000,00	100,00	5.306.613.196,29	100,00		93,36
(1) Incluye Partida Salarios, Asociac. Solidarista, Obligaciones Patronales C.C.S.S., y Bco Popular						

A partir de los datos expuestos que contiene el cuadro anterior se desprende que para el año 2015 la DHR logró una ejecución efectiva del 93.36% del presupuesto total.

En lo correspondiente a **Remuneraciones** se alcanzó una ejecución del 93.06% y que se destina mayoritariamente a la Defensa, Promoción y Divulgación de Derechos.

En cuanto a la partida de **Servicios** el porcentaje de ejecución fue de un 93.21% correspondiente a todos los servicios de alquileres, Servicios Públicos, Viáticos, Seguros, Mantenimiento y otros. Con respecto a los Materiales y Suministros, este rubro alcanzó una ejecución del 93.61%; los Bienes Duraderos un 98.74%; y las Transferencias alcanzaron una ejecución real de un 94.90%. Es importante resaltar las siguientes observaciones en cada una de las partidas que influyeron en la mencionada ejecución:

Partida 0: Remuneraciones

REMUNERACIONES			
Presupuesto Asignado	Devengado al 31-12-2015	%Ejecución	No Ejecutado
¢ 4.877.268.000,00	¢4.538.884.718,72	93.06%	6.94%

- Es importante resaltar que la DHR es una institución que presta servicios de Defensa y Promoción de Derechos Humanos y que para el periodo económico del 2015, concentró un 93.06% de sus recursos presupuestarios en el Capital Humano. El 6.94% del presupuesto que no se pudo ejecutar se originó principalmente por el ahorro que existió en la proyección de incremento salarial que se realizó para los dos semestres del 2015.
- Adicionalmente, al contar durante el año con algunas plazas vacantes de profesionales, fue posible darle contenido presupuestario a la subpartida de suplencias a través de varias modificaciones presupuestarias, lo que permitió sustituir al personal incapacitado. Esa subpartida se incrementó en ¢9.169.058.00, llegando a un total de ¢24.169.058.00. Otras subpartidas que se vieron rebajadas a través de modificaciones presupuestarias, fueron recargo de funciones, anualidades y la de prohibición, las cuales se utilizaron para darle contenido económico también a la subpartida

00505 contribución patronal otros fondos Administrativos (ASOFUNDE), la cual paso de un 4% a un 5% de aporte patronal.

- Otro aspecto a considerar en la partida de remuneraciones, es que ocupó dentro del presupuesto total de la DHR para el año 2015 un 85.85% del total de los recursos, lo que significa que del presupuesto total, ¢4.884 millones son asignados para el pago de salarios y demás pluses, a saber: anualidades, prohibición, hora extras, incentivo salarial, carrera profesional, asociación, contribución patronal a la CCSS entre otros.

Partida 1: Servicios

SERVICIOS			
Presupuesto Asignado	Devengado	%Ejecución	No Ejecutado
¢ 403.564.000,00	¢ 376.169.665,07	93.21%	6.79%

- En lo que corresponde a la partida de Servicios (Partida 1), y de forma particular en lo que corresponde a las subpartidas relacionadas con alquileres, servicio de agua y alcantarillado, seguros, correos, telecomunicaciones, energía eléctrica, información y otros servicios básicos, se obtuvo una ejecución efectiva en promedio del 95%, observándose un ingreso en la efectividad en la ejecución institucional con respecto al 2014 que se alcanzó un 92,4%.
- La partida de viáticos, tanto al interior como al exterior del país, presentó una ejecución efectiva de un 98%.
- El ítem de Seguros (10601) reporta un porcentaje de ejecución efectiva de un 96%, correspondiente al pago de las pólizas de los seguros de vehículos institucionales, póliza de riesgos del trabajo, seguro contra robo y seguro viajero, entre otros.
- En el caso de las Subpartidas de Mantenimiento (**10801, 10804, 10805, 10806, 10807 y 10808**) en promedio alcanzaron para el 2015 una ejecución del 86.5%, lo que permitió realizar trabajos de restauración y pintura del edificio. Con estas inversiones se le dio mantenimiento a las instalaciones institucionales, de manera que se pueda brindar una atención adecuada a las y los habitantes, así como las condiciones para que las y los colaboradores de la institución puedan realizar sus funciones en condiciones adecuadas.
- Para el año 2015 la subpartida de capacitación (**10701**) alcanzó un 97% de ejecución efectiva y corresponde a las actividades en diferentes áreas de trabajo (Promoción y Divulgación, Oficinas Regionales, Control de Gestión, Salud Ocupacional, entre otros). Es importante aclarar en este ítem que todos los años la DHR realiza dos actividades en el área de promoción y divulgación de los derechos humanos: (1) el Concurso de aportes al mejoramiento de calidad de vida y (2) el Foro de Transparencia. Algunos aspectos de estas actividades también atendieron con la subpartida 10702 (Subpartida de Actividades Sociales y Protocolarias), cuya ejecución fue del 83.32%.
- En relación con la subpartida 10405, Servicios de Desarrollo en Sistemas Informáticos, se logró una ejecución efectiva de un 86.62% debido a que se adquirieron varios módulos importantes para incorporar en la institución las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público NICSP.

Partida 2: Materiales y Suministros

MATERIALES Y SUMINISTROS			
Presupuesto Asignado	Devengado	%Ejecución	No Ejecutado
¢ 38.675.000,00	¢ 36.202.073,51	93.61%	6.39%

- Referente a las Subpartidas del grupo de Materiales y Suministros (Partida 2), la ejecución efectiva total para el 2015 fue de un 93.61%. Es importante resaltar que los ítems de mayor recurso en este grupo son: combustibles (20101), tintas pinturas y diluyentes (20104), y los productos de papel, cartón e impresos (29903) las cuales tienen un porcentaje de ejecución efectivo del 98%.
- En resumen, la partida 2 y en lo que corresponde al ítem de los inventarios de la institución (consumo de materiales) se procura que la ejecución sea lo más efectiva posible, con el fin de mantener en existencias suficientes materiales y suministros que permitan gestionar de forma ágil y oportuna las áreas que componen la institución.

Partida 5: Bienes Duraderos

BIENES DURADEROS			
Presupuesto Asignado	Devengado	%Ejecución	No Ejecutado
¢ 245.800.000,00	¢ 242.712.678,22	98.74%	1.26%

- Con respecto a las Inversiones de Capital, Bienes Duraderos (Partida 5) su ejecución fue de un 98.74% y ese porcentaje se logra por el comportamiento de las Subpartidas que para este año se presupuestaron en esta partida.
- Entre los logros obtenidos en esta partida, cabe mencionar la construcción de una bodega para materiales y suministros; la adquisición de nuevos paneles modulares en varias oficinas de la institución; la adquisición de computadoras portátiles que sustituyen equipo obsoleto; y el reemplazo del cableado estructurado de todo el edificio de la DHR. La inversión realizada en esa partida pretende fortalecer la capacidad institucional, puesto que permite mejorar las formas de intervención, así como contar con un mejor ambiente para la atención de las y los habitantes que visitan la DHR para sus trámites.

Partida 6: Transferencias Corrientes

TRANSFERENCIAS CORRIENTES			
Presupuesto Asignado	Devengado	%Ejecución	No Ejecutado
¢ 118.693.000,00	¢ 112.644.060,77	94.90%	5.10%

- En lo que respecta a la partida de transferencias corrientes, (Partida 6) su ejecución efectiva para el año 2015 fue del 94.90%. El mayor porcentaje de recursos en este ítem lo tiene la subpartida de prestaciones legales, (Subpartida **60301**) que para el 2015 tuvo una asignación presupuestaria de ¢48.000.000.00 y al cierre del mes de diciembre presentó un saldo no ejecutado de ¢1.630.541.54, lo que significa un 97% de ejecución efectiva. Mediante esta partida se logró cancelar las prestaciones legales de varios funcionarios y funcionarias que se acogieron al derecho de la pensión.
- Con respecto a la subpartida de Incapacidades (60399), el presupuesto inicial para el año 2015 fue de ¢15.000.000.00; sin embargo, debido a que en el transcurso del año varios funcionarios y funcionarias debieron ser incapacitados, se realizó una modificación presupuestaria, que incrementó la subpartida en ¢7.100.000.00. Al final del periodo la ejecución alcanzó el 99.77% del total de los recursos.
- Con respecto a la transferencia a CONARE (Subpartida **60103**), por la participación de la DHR en el Proyecto Estado de la Nación, se realizó en el segundo semestre. En lo que respecta a las transferencias de cuota estatal a la CCSS, y la Transferencia a la UCR según Convenio de funcionamiento de los consultorios jurídicos ubicados en la DHR, estos lograron en promedio un nivel de ejecución del 93.78%

Como dato adicional es importante aclarar que la DHR utiliza el sistema de compras Mer-link que es una plataforma tecnológica para compras públicas, que permite a las proveedurías del Estado realizar las operaciones de compra y venta de productos y servicios en forma electrónica. Funciona en forma de un portal de comercio electrónico que opera como una ventanilla única, accesible por medio de internet. Para el periodo 2015 según el informe de Evaluación al Cumplimiento del Programa de Adquisiciones del año 2015 se tramitaron 259 Contrataciones, 3 licitaciones públicas, y 3 licitaciones abreviadas.

Con respecto a la directriz 023-H, dirigida al Sector Público "Sobre la eficiencia, eficacia y transparencia en la gestión presupuestaria de la Administración Pública" y atendiendo el artículo 36 de la citada directriz, donde se invitaba a la DHR para que aplicara las medidas señaladas en esa directriz, y de resultar procedente, presentara e hiciera público un plan de acción de contención del gasto público, es necesario aclarar que en virtud del presupuesto tan reducido de la Institución se hizo imposible realizar ajustes a las diferentes partidas de gastos ya que los recursos en su mayoría ya estaban comprometidos, producto de ello fue el nivel de ejecución que se alcanzó para este periodo y que representó un 93.36%

Con respecto a la **tecnología de comunicaciones** y siguiendo con el planteamiento estratégico realizado por la Dirección Administrativa de la DHR desde el año 2010, se remodeló y adecuó el centro de datos que permitió fortalecer la infraestructura de comunicaciones de la DHR en donde se encuentra el espacio de servidores y equipos de telecomunicaciones para el resguardo de la información. El proyecto incluyó:

- Acceso a la red local de datos por medio de una robusta propagación inalámbrica.
- Fortalecimiento de los canales físicos de comunicaciones entre las áreas, las aulas de capacitación y el centro de datos.
- Reacondicionamiento del espacio destinado al centro de datos, dotándolo de un acceso controlado y una mejor distribución del cableado.
- Aprovisionamiento de un equipo robusto para administrar el tráfico de datos de la institución.
- Aprovisionamiento de energía eléctrica a través del cableado de datos, para ciertos equipos del edificio.

Para el área contable se desarrolló un sistema de gestión administrativa orientado a la aplicación de las normas vigentes, cuyo objetivo consiste en que información financiera-contable se ajuste a la normativa exigida por la Contabilidad Nacional y que además esté totalmente integrada.

Con el apoyo de diferentes instancias de la institución se desarrolló la aplicación (App) para dispositivos móviles "Defensoría CR", que les permitirá a las y los habitantes obtener información sobre derechos humanos, el quehacer de la DHR, y la forma de contactarse con las diferentes sedes de la Institución. La App estará disponible de forma gratuita a partir del segundo semestre del 2016 y se podrá interponer denuncias desde los celulares de las y los habitantes.

Se desarrolló un módulo de denuncias por el sitio *web*, que se integra con el sistema de gestión de expedientes, que le permite interponer denuncias de forma sencilla a las y los habitantes. Este módulo es accesible por medio del sitio *web* institucional.

Como parte del funcionamiento operativo institucional en la estructura tecnológica, se renovaron servicios como el antivirus institucional; el correo electrónico institucional; y el hospedaje *web* institucional. Estos servicios de soporte son esenciales para la debida funcionalidad operativa de la Institución.

En lo relacionado al *hardware*, se adquirieron 21 computadoras portátiles para reemplazar el primer lote de computadoras portátiles que se adquirió en el año 2011 y que por tiempo y uso ya es equipo que presentaba limitaciones. También se adquirieron 10 impresoras para sustituir equipos que cumplieron su vida útil y que resulta más costosa la reparación que el reemplazo. Se adquirieron 6 escáner para fortalecer el proyecto de digitalización de documentos que tiene la institución y 3 servidores de alto desempeño que servirán como centro de documentación digital y amplían las posibilidades de procesamiento y almacenamiento a la institución.

En lo relacionado con el recurso humano de la Institución se establecieron alianzas estratégicas con algunas instituciones como MIDEPLAN, la PGR y el Ministerio de Hacienda, para capacitar a los funcionarios y funcionarias en temas diversos. Con estas capacitaciones se reforzaron algunos conceptos en los cuales se encontraron deficiencias a partir del diagnóstico de clima organizacional aplicado en la DHR. Además, se inició un análisis para la implementación y regulación del teletrabajo en la DHR y para el segundo semestre del 2016 se proyecta tenerlo aprobado y en ejecución.

De igual manera se inició la redacción de un protocolo para tratar a las y los funcionarios que presenten problemas de alcoholismo. El mismo se entregará en el primer semestre de este año.

En materia de servicios generales las actividades más relevantes fueron las siguientes:

- Elaboración de diseños, memorias de cálculo, presupuesto, planos y especificaciones técnicas de todos los sistemas electromecánicos para el pliego de condiciones de la contratación de servicio de construcción de la nueva edificación de bodega de materiales, activos y mantenimiento de

la sede central. Así como supervisión de las obras hasta su recepción definitiva en cuanto a los sistemas diseñados.

- Contratación de los servicios de seguridad para el edificio de la sede central por 12 meses y prorrogable hasta 48 meses.
- Contratación de los servicios de monitoreo y alarmas para las oficinas regionales de Pérez Zeledón, Puntarenas, Liberia y Limón por plazo de 12 meses y prorrogable hasta 48 meses. Adquisición de pantallas LED como mejoras del sistema de monitoreo de CCTV. Adquisición de equipos audiovisuales tales como proyector multimedia tecnología laser/Led, grabadoras periódicas y radios de comunicación con el fin de mejorar los equipos de las diferentes salas de reuniones y del personal que las administra. Instalación y configuración de anunciador remoto LCD de alarma de incendios como mejora del sistema.
- Adquisición de 115 unidades de lámparas tipo LED como parte del programa de sustitución de luminarias fluorescentes, halógenas y de sodio de poca eficiencia energética. De este lote se lograron instalar 55 unidades y además se instalaron 45 unidades de un lote adquirido previamente. Se adquirió y se instalaron los interruptores de control de horario para el control de las luminarias exteriores para contribuir con el ahorro energético. Todo dentro del programa de gestión ambiental que se impulsa en la Institución desde el año 2011.
- Adquisición y reemplazo de 36 unidades de detectores de humo y estaciones manuales de tecnología direccionables como parte de la modernización del sistema de detección de incendios con las normativas vigentes.
- Mantenimientos preventivos de la planta generadora eléctrica, equipos de bombeo contra incendios, sistema de detección de incendios, sistema pararrayos, equipos CCTV, equipos de aire acondicionado, equipos de fotocopiado en sede central y oficinas regionales.
- Mantenimiento preventivo de la flotilla de vehículos de la institución en cuanto a líquidos lubricantes, sistema de frenos, sistemas hidráulicos y sistema de dirección y suspensión.



N. Contraloría de Servicios

Antecedentes

La Contraloría de Servicios de la Defensoría de los Habitantes de la República fue creada el día 2 de Octubre del año 2002, mediante Acuerdo No. 686-DHR, con el objeto de mejorar los servicios institucionales de cara a la población usuaria. Esta iniciativa resultó paralela al Proyecto de Ley que planteaba elevar, a rango de Ley, la constitución de las Contralorías de Servicios en el Sector Público costarricense. Sin embargo, la Ley Reguladora del Sistema Nacional de Contralorías de Servicios se aprobó más de una década después.

La Contraloría de Servicios de la DHR no ha limitado su labor a la mera verificación de la prestación del servicio público dentro de los parámetros establecidos por la Ley; por el contrario, ha ido más allá en procura de coadyuvar, a través de la promoción de la eficiencia y la eficacia tramitológica, que la Defensoría pueda satisfacer, de manera oportuna, las legítimas demandas de las y los habitantes en cuanto a sus derechos y libertades¹. Además de brindar la información requerida para la adecuada orientación y facilitación en el contacto de las personas con la Institución.

Es importante destacar que la función de este órgano contralor se circunscribe a lo señalado en el Artículo primero de la Ley constitutiva de la Defensoría de los Habitantes que establece que la Defensoría es el órgano encargado de proteger los derechos e intereses de las y los habitantes, velando para ello porque el funcionamiento del sector público se ajuste a la moral, la justicia, la Constitución Política, las leyes, los convenios, los tratados, los pactos suscritos por el Gobierno y los principios generales del Derecho; lo cual es conteste con el artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

La Contraloría de Servicios brinda un apoyo estratégico en la mejora continua y permanente, del servicio público que brinda la Defensoría; y, por esta vía, contribuye al fortalecimiento de la democracia y de la credibilidad en la institucionalidad pública. En este contexto, se configura como un mecanismo de comunicación entre, las personas y organizaciones usuarias, para con la institución, en torno al mandato defensor de protección y promoción de los derechos humanos de las y los habitantes de la República².

1 En este sentido, el principio 4 de la Declaración de Principios dispone que, “[e]l acceso a la información [...] es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho”. Ver también: Corte I.D.H., Caso Claude Reyes y otros. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C, No. 151, párrs. 77, 89, 90, 98, 120 y 137; CIDH, Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III: Marco jurídico interamericano del derecho a la libertad de expresión, párrs. 166-176.

2 “La protección de los derechos humanos no es un asunto que incumba exclusivamente al gobierno. La presente publicación observa que la participación ciudadana contribuye a las políticas que respetan los derechos civiles y políticos así como los derechos

Los derechos de las personas usuarias, en relación a la tutela que deben ejercer las distintas instituciones estatales, se corresponden con la obligación, nacional e internacional, del Estado costarricense de garantizar el respeto de los Derechos Humanos a través del buen funcionamiento y desempeño de los servicios públicos. Ello implica garantizar la tutela de derechos y libertades mediante la continuidad, regularidad y adaptación del servicio público a las realidades sociales imperantes, bajo un enfoque de igualdad, no discriminación, sostenibilidad, universalidad, etc.; a efectos de constituir un modelo de prestación del servicio público bajo un enfoque de derechos humanos.

Con respecto a la Defensoría de los Habitantes se han realizado grandes avances en la mejora de la prestación de los servicios, sensibilizando a las personas funcionarias de la institución sobre el gran compromiso que tenemos con el habitante y con la mejora constante en el servicio público que brindamos. Todos los días nos interrelacionamos con personas usuarias cada vez más empoderadas de sus derechos y cada vez más informadas y demandantes de los servicios que la institución les brinda. No podemos ni debemos desestimar ninguna denuncia, lo importante no es la cantidad de denuncias que se reciben (ya que sí sólo una persona se queja de un hecho determinado, se debe de proceder de inmediato para solucionarle al habitante su inconformidad y proceder a emitir la medida remedial para que el hecho no se repita), lo importante es la solución de fondo que se logra a efectos de que los insumos brindados por la Contraloría se constituyan en un eje estratégico dentro del proceso de mejora continua que desarrolla la institución en todos sus ámbitos.

La Contraloría de Servicios, en conjunto con las máximas jerarquías institucionales, ven en la información recopilada, de primera mano de las y los usuarios, una oportunidad de mejora para la institución.

La Ley # 9158, Ley Reguladora del Sistema Nacional de Contralorías de Servicios del 10 de setiembre 2013 y el Reglamento a la Ley, No. 39096.PLAN otorgan potestades muy importantes a estos órganos de control de cara a la promoción y fortalecimiento de una cultura participativa del ciudadano, en la medida que las Contralorías de Servicios se conviertan en canales a través de los cuales las personas usuarias conozcan, evalúen y participen activamente de cara al control y monitoreo en la prestación de los diferentes servicios públicos. En ese sentido, el acto de empoderar a las personas en su relación con el Estado y sus instituciones mediante una interacción positiva y constructiva, permite la construcción de una nueva legitimidad pública.

El gran reto de la institucionalidad costarricense es recuperar la confianza en las instituciones y en sus funcionarios y funcionarias. Este reto es aún mayor para una institución como la Defensoría de los Habitantes en su condición de única autoridad nacional en materia de Derechos Humanos; y, en virtud de nuestro deber ético y moral de favorecer el desarrollo de la institucionalidad pública para que ésta responda, realmente, a las necesidades de las personas, especialmente de aquellas poblaciones más vulneradas y vulnerables.

Casos atendidos por la Contraloría de Servicios

Durante el año 2015 se atendieron 593 consultas, sugerencias, denuncias e inconformidades, de las cuales 574 fueron de origen externo y 19 de origen interno. En cuanto a estas últimas se tramitaron por falta de un espacio físico para atender consultas confidenciales de las y los habitantes; falta de un Protocolo para atender las denuncias de las personas usuarias del CTP, lentitud en la tramitación de distintos asuntos; falta de discusión y aprobación de la Política Institucional de Accesibilidad para personas Adultas Mayores y personas con discapacidad; asuntos de *bullying* horizontal; entre otras.

económicos, sociales y culturales. Además, es más probable que las políticas derivadas de procesos participativos sean percibidas como legítimas por la población. Existen muchas formas de crear vías para la participación pública, entre ellas..." (la modalidad que representan las Contralorías de servicios). Ibidem.

En cuanto a las denuncias, consultas e inconformidades externas, las más frecuentes fueron: dificultad en el acceso a la consulta telefónica; imposibilidad de comunicarse con él o la profesional a cargo del proceso investigativo; lentitud de los procesos (lo que alarga la respuesta y /o solución al habitante); falta de personal en la atención de consultas telefónicas; inconformidad con el trato recibido; lentitud en la resolución de Recursos de Reconsideración; solicitudes de información con respecto al estado de casos por parte de los y las habitantes; revisión del Protocolo de atención a personas privadas de libertad; necesidad de capacitar al personal en lenguaje LESCO; solicitudes de información para interponer denuncias ante la institución; orientación para realizar denuncias ante la Comisión Nacional de Protección del Consumidor o la orientación para que acudan a la Defensoría del Consumidor Financiero; también fueron atendidas otras solicitudes de información de diferente índole.

A todas las solicitudes se les dio un trámite expedito, trasladándolas a las diferentes instancias internas para que se procediera a brindar respuesta y/o cumplir con el trámite correspondiente, otras fueron trasladadas a: Consultorios Jurídicos de la Universidad de Costa Rica; y, otras fueron remitidas a Contralorías de Servicios de instituciones como el ICE, AYA, Compañía Nacional de Fuerza y Luz, IMAS, INA, INVU, Municipalidades, etc.

Una vez recibidas las respuestas o realizadas las gestiones correspondientes por parte de las y los funcionarios, la Contraloría de Servicios de la Defensoría procedió a emitir aproximadamente veinte recomendaciones relacionadas con la mejora del servicio que fueron elevadas directamente al Despacho de los jefes de la DHR para su conocimiento y eventual plan remedial.

La Contraloría de Servicios tiene claro su compromiso de velar, a lo interno de la institución, por la apropiación de una cultura de información sobre los servicios institucionales que se brindan, considerando que este es uno de los principales elementos a fortalecer, no solo en la Defensoría sino en todo el aparato estatal, de allí que constantemente se esté brindando todo tipo de información no solo con respecto a la institución, sino con respecto al resto de las instituciones públicas.

Por otro lado, es importante destacar que la evaluación de los servicios es esencial para medir con objetividad y transparencia el desempeño institucional, así como identificar áreas de mejora de la gestión institucional; en función de tal objetivo se aplicaron dos encuestas que fueron contestadas por 203 personas, la primera se llevó a cabo durante el primer semestre del año 2015 y la segunda fue realizada en el segundo semestre de ese mismo año. La importancia de utilizar este mecanismo evaluativo corresponde al hecho de que fueron las propias personas usuarias de nuestros servicios quienes rindieron su opinión y fueron ellas quienes evaluaron los servicios institucionales, así como el desempeño y la atención brindada por los funcionarios institucionales que estuvieron en interacción permanente con dicha población usuaria. El resultado de la calificación otorgada por las y los habitantes fue, en su gran mayoría, de excelente, siendo muy pocas las personas que califican el servicio de muy bueno.

La Contraloría de Servicios destaca la importancia de visibilizar la percepción del usuario, a través de estas encuestas y evaluaciones, para efectos de fijar estándares de calidad del servicio que presta la institución, para potenciar las fortalezas y detectar y corregir deficiencias, en el marco de un proceso continuo de mejora institucional de cara al usuario. Ese es el principal reto que tenemos por delante todos y todas las que laboramos para la Defensoría de los Habitantes.

Logros alcanzados

La institución es consciente de la necesidad de implementar mejoras en los procesos y de subsanar algunas deficiencias institucionales con miras a mejorar la experiencia del usuario, su atención y la defensa efectiva de sus derechos. La institución está comprometida con la calidad y la buena atención de las consultas y las denuncias de las y los habitantes y con el enfoque basado en los derechos humanos,

el cual se constituye en la guía a seguir a la hora de que las y los funcionarios de las institución actúan, siempre dentro de un marco de absoluto respeto a la Ley y a la dignidad humana.

Es por ello que se le ha asignado al Director de Planificación Institucional la responsabilidad de elaborar un plan de mejoras a ejecutar durante el año 2016 en el que no solo se incluirán las recomendaciones emitidas por la Contraloría de Servicios sino que a su vez vele por su implementación. Con ello se persigue la búsqueda de una mayor eficiencia, eficacia y efectividad en las intervenciones de la Defensoría de los Habitantes a favor de las personas usuarias de sus servicios.



Anexos



Asamblea General

Distr. limitada
18 de septiembre de 2015
Español
Original: inglés

Septuagésimo período de sesiones

Temas 15 y 116 del programa

Aplicación y seguimiento integrados y coordinados de los resultados de las grandes conferencias y cumbres de las Naciones Unidas en las esferas económica y social y esferas conexas

Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio

**Proyecto de resolución remitido a la cumbre de las Naciones Unidas
para la aprobación de la agenda para el desarrollo después de 2015
por la Asamblea General en su sexagésimo noveno período de sesiones**

Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

La Asamblea General

Aprueba el siguiente documento final de la cumbre de las Naciones Unidas
para la aprobación de la agenda para el desarrollo después de 2015:

Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

Preámbulo

La presente Agenda es un plan de acción en favor de las personas, el planeta y la prosperidad. También tiene por objeto fortalecer la paz universal dentro de un concepto más amplio de la libertad. Reconocemos que la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones, incluida la pobreza extrema, es el mayor desafío a que se enfrenta el mundo y constituye un requisito indispensable para el desarrollo sostenible.

Este plan será implementado por todos los países y partes interesadas mediante una alianza de colaboración. Estamos resueltos a liberar a la humanidad de la tiranía de la pobreza y las privaciones y a sanar y proteger nuestro planeta. Estamos decididos a tomar las medidas audaces y transformativas que se necesitan



urgentemente para reconducir al mundo por el camino de la sostenibilidad y la resiliencia. Al emprender juntos este viaje, prometemos que nadie se quedará atrás.

Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y las 169 metas que anunciamos hoy demuestran la magnitud de esta ambiciosa nueva Agenda universal. Con ellos se pretende retomar los Objetivos de Desarrollo del Milenio y conseguir lo que estos no lograron. También se pretende hacer realidad los derechos humanos de todas las personas y alcanzar la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas. Los Objetivos y las metas son de carácter integrado e indivisible y conjugan las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social y ambiental.

Los Objetivos y las metas estimularán durante los próximos 15 años la acción en las siguientes esferas de importancia crítica para la humanidad y el planeta.

Las personas

Estamos decididos a poner fin a la pobreza y el hambre en todas sus formas y dimensiones, y a velar por que todos los seres humanos puedan realizar su potencial con dignidad e igualdad y en un medio ambiente saludable.

El planeta

Estamos decididos a proteger el planeta contra la degradación, incluso mediante el consumo y la producción sostenibles, la gestión sostenible de sus recursos naturales y medidas urgentes para hacer frente al cambio climático, de manera que pueda satisfacer las necesidades de las generaciones presentes y futuras.

La prosperidad

Estamos decididos a velar por que todos los seres humanos puedan disfrutar de una vida próspera y plena, y por que el progreso económico, social y tecnológico se produzca en armonía con la naturaleza.

La paz

Estamos decididos a propiciar sociedades pacíficas, justas e inclusivas que estén libres del temor y la violencia. No puede haber desarrollo sostenible sin paz, ni paz sin desarrollo sostenible.

Las alianzas

Estamos decididos a movilizar los medios necesarios para implementar esta Agenda mediante una Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible revitalizada, que se base en un espíritu de mayor solidaridad mundial y se centre particularmente en las necesidades de los más pobres y vulnerables, con la colaboración de todos los países, todas las partes interesadas y todas las personas.

Los vínculos entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible y su carácter integrado son de crucial importancia para cumplir el propósito de la nueva Agenda. Si conseguimos lo que ambicionamos en todos y cada uno de los aspectos de la Agenda, mejorarán notablemente las condiciones de vida de todas las personas y nuestro mundo se transformará en un lugar mejor.

Declaración

Introducción

1. Los Jefes de Estado y de Gobierno y Altos Representantes, reunidos en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York del 25 al 27 de septiembre de 2015, coincidiendo con el septuagésimo aniversario de la Organización, hemos acordado en el día de hoy los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible de alcance mundial.

2. En nombre de los pueblos a los que servimos, hemos adoptado una decisión histórica sobre un amplio conjunto de Objetivos y metas universales y transformativos, de gran alcance y centrados en las personas. Nos comprometemos a trabajar sin descanso a fin de conseguir la plena implementación de la presente Agenda de aquí a 2030. Reconocemos que la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones, incluida la pobreza extrema, es el mayor desafío a que se enfrenta el mundo y constituye un requisito indispensable para el desarrollo sostenible. Nos comprometemos a lograr el desarrollo sostenible en sus tres dimensiones —económica, social y ambiental— de forma equilibrada e integrada. También aprovecharemos los logros de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y procuraremos abordar los asuntos pendientes.

3. Estamos resueltos a poner fin a la pobreza y el hambre en todo el mundo de aquí a 2030, a combatir las desigualdades dentro de los países y entre ellos, a construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas, a proteger los derechos humanos y promover la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres y las niñas, y a garantizar una protección duradera del planeta y sus recursos naturales. Estamos resueltos también a crear las condiciones necesarias para un crecimiento económico sostenible, inclusivo y sostenido, una prosperidad compartida y el trabajo decente para todos, teniendo en cuenta los diferentes niveles nacionales de desarrollo y capacidad.

4. Al emprender juntos este gran viaje, prometemos que nadie se quedará atrás. Reconocemos que la dignidad de la persona humana es fundamental, por lo que deseamos ver cumplidos los Objetivos y las metas para todas las naciones y los pueblos y para todos los sectores de la sociedad, y nos esforzaremos por llegar primero a los más rezagados.

5. La presente Agenda tiene un alcance y una importancia sin precedentes. Todos los países la aceptan y se aplica a todos ellos, aunque teniendo en cuenta las diferentes realidades, capacidades y niveles de desarrollo de cada uno y respetando sus políticas y prioridades nacionales. Los presentes Objetivos y metas son universales y afectan al mundo entero, tanto a los países desarrollados como a los países en desarrollo, son de carácter integrado e indivisible y conjugan las tres dimensiones del desarrollo sostenible.

6. Los Objetivos y las metas son el resultado de más de dos años de un intenso proceso de consultas públicas y de interacción con la sociedad civil y otras partes interesadas en todo el mundo, durante el cual se tuvo en cuenta especialmente la opinión de los más pobres y vulnerables. Las consultas incluyeron la valiosa labor llevada a cabo por el Grupo de Trabajo Abierto de la Asamblea General sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible y por las Naciones Unidas, cuyo Secretario General presentó un informe de síntesis en diciembre de 2014.

Nuestra visión de futuro

7. En estos Objetivos y metas exponemos una visión de futuro sumamente ambiciosa y transformativa. Aspiramos a un mundo sin pobreza, hambre, enfermedades ni privaciones, donde todas las formas de vida puedan prosperar; un mundo sin temor ni violencia; un mundo en el que la alfabetización sea universal, con acceso equitativo y generalizado a una educación de calidad en todos los niveles, a la atención sanitaria y la protección social, y donde esté garantizado el bienestar físico, mental y social; un mundo en el que reafirmemos nuestros compromisos sobre el derecho humano al agua potable y al saneamiento, donde haya mejor higiene y los alimentos sean suficientes, inocuos, asequibles y nutritivos; un mundo cuyos hábitats humanos sean seguros, resilientes y sostenibles y donde haya acceso universal a un suministro de energía asequible, fiable y sostenible.

8. Aspiramos a un mundo en el que sea universal el respeto de los derechos humanos y la dignidad de las personas, el estado de derecho, la justicia, la igualdad y la no discriminación; donde se respeten las razas, el origen étnico y la diversidad cultural y en el que exista igualdad de oportunidades para que pueda realizarse plenamente el potencial humano y para contribuir a una prosperidad compartida; un mundo que invierta en su infancia y donde todos los niños crezcan libres de la violencia y la explotación; un mundo en el que todas las mujeres y niñas gocen de la plena igualdad entre los géneros y donde se hayan eliminado todos los obstáculos jurídicos, sociales y económicos que impiden su empoderamiento; un mundo justo, equitativo, tolerante, abierto y socialmente inclusivo en el que se atiendan las necesidades de los más vulnerables.

9. Aspiramos a un mundo en el que cada país disfrute de un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible y de trabajo decente para todos; un mundo donde sean sostenibles las modalidades de consumo y producción y la utilización de todos los recursos naturales, desde el aire hasta las tierras, desde los ríos, los lagos y los acuíferos hasta los océanos y los mares; un mundo en que la democracia, la buena gobernanza y el estado de derecho, junto con un entorno nacional e internacional propicio, sean los elementos esenciales del desarrollo sostenible, incluidos el crecimiento económico sostenido e inclusivo, el desarrollo social, la protección del medio ambiente y la erradicación de la pobreza y el hambre; un mundo en que el desarrollo y la aplicación de las tecnologías respeten el clima y la biodiversidad y sean resilientes; un mundo donde la humanidad viva en armonía con la naturaleza y se protejan la flora y fauna silvestres y otras especies de seres vivos.

Nuestros principios y compromisos comunes

10. La nueva Agenda se inspira en los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, incluido el pleno respeto del derecho internacional. Sus fundamentos son la Declaración Universal de Derechos Humanos, los tratados internacionales de derechos humanos, la Declaración del Milenio y el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005. Se basa asimismo en otros instrumentos, como la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo.

11. Reafirmamos los resultados de todas las grandes conferencias y cumbres de las Naciones Unidas, que han establecido una base sólida para el desarrollo sostenible y han ayudado a conformar la nueva Agenda, en particular la Declaración de Río

sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, la Plataforma de Acción de Beijing y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible. Reafirmamos también las actividades de seguimiento de esas conferencias, incluidos los resultados de la Cuarta Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados, la Tercera Conferencia Internacional sobre los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo, la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países en Desarrollo Sin Litoral y la Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres.

12. Reafirmamos todos los principios de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, incluido, entre otros, el de las responsabilidades comunes pero diferenciadas, que se enuncia en el principio 7 de esa Declaración.

13. Los desafíos y compromisos mencionados en esas grandes conferencias y cumbres están relacionados entre sí y requieren soluciones integradas. Para abordarlos con eficacia es preciso adoptar un nuevo enfoque. El desarrollo sostenible parte de la base de que la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones, la lucha contra la desigualdad dentro de los países y entre ellos, la preservación del planeta, la creación de un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible y el fomento de la inclusión social están vinculados entre sí y son interdependientes.

Nuestro mundo actual

14. Nos hemos reunido en un momento en que el desarrollo sostenible afronta inmensos desafíos. Miles de millones de nuestros ciudadanos siguen viviendo en la pobreza y privados de una vida digna. Van en aumento las desigualdades, tanto dentro de los países como entre ellos. Existen enormes disparidades en cuanto a las oportunidades, la riqueza y el poder. La desigualdad entre los géneros sigue siendo un reto fundamental. Es sumamente preocupante el desempleo, en particular entre los jóvenes. Los riesgos mundiales para la salud, el aumento de la frecuencia y la intensidad de los desastres naturales, la escalada de los conflictos, el extremismo violento, el terrorismo y las consiguientes crisis humanitarias y desplazamientos forzados de la población amenazan con anular muchos de los avances en materia de desarrollo logrados durante los últimos decenios. El agotamiento de los recursos naturales y los efectos negativos de la degradación del medio ambiente, incluidas la desertificación, la sequía, la degradación del suelo, la escasez de agua dulce y la pérdida de biodiversidad, aumentan y exacerban las dificultades a que se enfrenta la humanidad. El cambio climático es uno de los mayores retos de nuestra época y sus efectos adversos menoscaban la capacidad de todos los países para alcanzar el desarrollo sostenible. La subida de la temperatura global, la elevación del nivel del mar, la acidificación de los océanos y otros efectos del cambio climático están afectando gravemente a las zonas costeras y los países costeros de baja altitud, incluidos numerosos países menos adelantados y pequeños Estados insulares en desarrollo. Peligra la supervivencia de muchas sociedades y de los sistemas de sostén biológico del planeta.

15. No obstante, también es un momento que ofrece inmensas oportunidades. Se han logrado progresos significativos para hacer frente a muchos problemas de desarrollo. Durante la última generación, cientos de millones de personas han salido

de la pobreza extrema. Ha aumentado considerablemente el acceso a la educación de niños y niñas. La expansión de las tecnologías de la información y las comunicaciones y la interconexión mundial brinda grandes posibilidades para acelerar el progreso humano, superar la brecha digital y desarrollar las sociedades del conocimiento, y lo mismo sucede con la innovación científica y tecnológica en ámbitos tan diversos como la medicina y la energía.

16. Hace casi 15 años se acordaron los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que proporcionaron un marco importante para el desarrollo, y se han hecho progresos considerables en diversas esferas. Sin embargo, los avances han sido desiguales, sobre todo en África, los países menos adelantados, los países en desarrollo sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo, y algunos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio distan de alcanzarse, en concreto los relacionados con la salud materna, neonatal e infantil y con la salud reproductiva. Nos comprometemos de nuevo a cumplir plenamente todos los Objetivos de Desarrollo del Milenio, incluidos los que distan de alcanzarse, en particular prestando una asistencia específica y más amplia a los países menos adelantados y otros países en situaciones especiales, conforme a los programas de apoyo correspondientes. La nueva Agenda se basa en los Objetivos de Desarrollo del Milenio y aspira a completar lo que estos no lograron, en especial llegando a los más vulnerables.

17. Ahora bien, el marco que hoy anunciamos tiene un alcance que va mucho más allá de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Se mantienen algunas prioridades de desarrollo, como la erradicación de la pobreza, la salud, la educación y la seguridad alimentaria y la nutrición, pero se establece además una amplia gama de objetivos económicos, sociales y ambientales. También se prometen sociedades más pacíficas e inclusivas y, lo que es más importante, se definen los medios de implementación. Como reflejo del enfoque integrado que hemos convenido, los nuevos Objetivos y metas están profundamente interrelacionados y vinculados por numerosos elementos transversales.

La nueva Agenda

18. Hoy anunciamos 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y 169 metas conexas de carácter integrado e indivisible. Nunca hasta ahora se habían comprometido los líderes del mundo con una acción y un empeño comunes en pro de una agenda de políticas tan amplia y universal. Emprendemos juntos el camino hacia el desarrollo sostenible, acometiendo de forma colectiva la tarea de lograr el desarrollo mundial y una cooperación en la que todos salgan ganando, la cual puede reportar enormes beneficios a todos los países y en todas las partes del mundo. Reafirmamos que cada Estado tiene plena soberanía permanente sobre la totalidad de su riqueza, sus recursos naturales y su actividad económica, y que la ejercerá libremente. Implementaremos la Agenda en interés de todos, para las generaciones actuales y futuras. Al mismo tiempo, reafirmamos nuestra adhesión al derecho internacional y ponemos de relieve que la Agenda se implementará de manera compatible con los derechos y obligaciones de los Estados en virtud del derecho internacional.

19. Reafirmamos la importancia de la Declaración Universal de Derechos Humanos, así como de otros instrumentos internacionales relativos a los derechos humanos y el derecho internacional. Ponemos de relieve que, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, todos los Estados tienen la responsabilidad de respetar, proteger y promover los derechos humanos y las libertades fundamentales

de todas las personas, sin hacer distinción alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento, discapacidad o cualquier otra condición.

20. La consecución de la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres y las niñas contribuirá decisivamente al progreso respecto de todos los Objetivos y metas. No es posible realizar todo el potencial humano y alcanzar el desarrollo sostenible si se sigue negando a la mitad de la humanidad el pleno disfrute de sus derechos humanos y sus oportunidades. Las mujeres y las niñas deben tener igual acceso a una educación de calidad, a los recursos económicos y a la participación política, así como las mismas oportunidades que los hombres y los niños en el empleo, el liderazgo y la adopción de decisiones a todos los niveles. Trabajaremos para lograr un aumento significativo de las inversiones destinadas a paliar la disparidad entre los géneros y fortalecer el apoyo a las instituciones en relación con la igualdad y el empoderamiento de las mujeres en el plano mundial, regional y nacional. Se eliminarán todas las formas de discriminación y violencia contra las mujeres y las niñas, incluso mediante la participación de los hombres y los niños. La incorporación sistemática de una perspectiva de género en la implementación de la Agenda es crucial.

21. Los nuevos Objetivos y metas entrarán en vigor el 1 de enero de 2016 y guiarán las decisiones que adoptemos durante los próximos 15 años. Todos trabajaremos para implementar la Agenda dentro de nuestros propios países y en los planos regional y mundial, teniendo en cuenta las diferentes realidades, capacidades y niveles de desarrollo de cada país y respetando sus políticas y prioridades nacionales. Respetaremos también el margen normativo nacional para un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, particularmente en los países en desarrollo, pero siempre de manera compatible con las normas y los compromisos internacionales pertinentes. Reconocemos además la importancia que para el desarrollo sostenible tienen las dimensiones regionales y subregionales, la integración económica regional y la interconectividad. Los marcos regionales y subregionales pueden hacer que sea más fácil traducir efectivamente las políticas de desarrollo sostenible en medidas concretas a nivel nacional.

22. Cada país enfrenta desafíos específicos en su búsqueda del desarrollo sostenible, pero merecen especial atención los países más vulnerables y, en particular, los países africanos, los países menos adelantados, los países en desarrollo sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo, al igual que los países que se encuentran en situaciones de conflicto y posteriores a un conflicto. Muchos países de ingresos medianos también están atravesando graves dificultades.

23. Es necesario empoderar a las personas vulnerables. Por ello, esta Agenda refleja las necesidades de todos los niños, los jóvenes, las personas con discapacidad (más del 80% de las cuales viven en la pobreza), las personas que viven con el VIH/SIDA, las personas de edad, los pueblos indígenas, los refugiados y los desplazados internos y los migrantes, entre otros. Estamos resueltos a emprender más acciones y medidas eficaces, de conformidad con el derecho internacional, para eliminar obstáculos y restricciones, fortalecer el apoyo a las personas que viven en zonas afectadas por emergencias humanitarias complejas y en zonas afectadas por el terrorismo y atender sus necesidades especiales.

24. Nos comprometemos a poner fin a la pobreza en todas sus formas y dimensiones, lo que incluirá erradicar la pobreza extrema de aquí a 2030. Todas las

personas deben disfrutar de un nivel de vida básico, incluso mediante sistemas de protección social. También estamos decididos a poner fin al hambre y lograr la seguridad alimentaria como prioridad, y a eliminar todas las formas de malnutrición. A este respecto, reafirmamos el importante papel del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial y su carácter inclusivo, y acogemos con beneplácito la Declaración de Roma sobre la Nutrición y el Marco de Acción. Dedicaremos recursos a desarrollar las zonas rurales y la agricultura y la pesca sostenibles, y a apoyar a los pequeños agricultores, especialmente las agricultoras, y a los ganaderos y pescadores de los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados.

25. Nos comprometemos a proporcionar una educación de calidad, inclusiva e igualitaria a todos los niveles: enseñanza preescolar, primaria, secundaria y terciaria y formación técnica y profesional. Todas las personas, sea cual sea su sexo, raza u origen étnico, incluidas las personas con discapacidad, los migrantes, los pueblos indígenas, los niños y los jóvenes, especialmente si se encuentran en situaciones de vulnerabilidad, deben tener acceso a posibilidades de aprendizaje permanente que las ayuden a adquirir los conocimientos y aptitudes necesarios para aprovechar las oportunidades que se les presenten y participar plenamente en la sociedad. Nos esforzaremos por brindar a los niños y los jóvenes un entorno propicio para la plena realización de sus derechos y capacidades, ayudando a nuestros países a sacar partido al dividendo demográfico, incluso mediante la seguridad en las escuelas y la cohesión de las comunidades y las familias.

26. Para promover la salud y el bienestar físicos y mentales y prolongar la esperanza de vida de todas las personas, debemos lograr que la cobertura sanitaria y el acceso a una atención médica de calidad sean universales, sin excluir a nadie. Nos comprometemos a acelerar los avances conseguidos hasta la fecha en la reducción de la mortalidad neonatal, infantil y materna poniendo fin a todas las muertes prevenibles de aquí a 2030. Nos comprometemos también a garantizar el acceso universal a los servicios de salud sexual y reproductiva, incluidos los de planificación familiar, información y educación. De igual modo aceleraremos el ritmo de los progresos en la lucha contra la malaria, el VIH/SIDA, la tuberculosis, la hepatitis, el ébola y otras enfermedades transmisibles y epidemias, incluso abordando la creciente resistencia a los antibióticos y el problema de las enfermedades desatendidas que afectan a los países en desarrollo. Estamos comprometidos con la prevención y el tratamiento de las enfermedades no transmisibles, incluidos los trastornos conductuales, evolutivos y neurológicos, que constituyen un grave impedimento para el desarrollo sostenible.

27. Procuraremos sentar unas bases económicas sólidas en todos nuestros países. El crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible es esencial para lograr la prosperidad, lo que solo será posible si se comparte la riqueza y se combate la desigualdad de los ingresos. Trabajaremos para construir economías dinámicas, sostenibles, innovadoras y centradas en las personas, promoviendo en particular el empleo de los jóvenes y el empoderamiento económico de las mujeres, así como el trabajo decente para todos. Erradicaremos el trabajo forzoso y la trata de personas y pondremos fin al trabajo infantil en todas sus formas. Todos los países saldrán ganando si disponen de una fuerza de trabajo sana, con buena formación y con los conocimientos y aptitudes necesarios para realizar un trabajo productivo y gratificante y participar plenamente en la sociedad. Fortaleceremos la capacidad productiva de los países menos adelantados en todos los sectores, incluso mediante la transformación estructural. Adoptaremos políticas que aumenten la capacidad de

producción, la productividad y el empleo productivo, la inclusión financiera, el desarrollo sostenible de la agricultura, el pastoreo y la pesca, el desarrollo industrial sostenible, el acceso universal a servicios energéticos asequibles, fiables, sostenibles y modernos, los sistemas de transporte sostenibles e infraestructuras con calidad y resiliencia.

28. Nos comprometemos a efectuar cambios fundamentales en la manera en que nuestras sociedades producen y consumen bienes y servicios. Los gobiernos, las organizaciones internacionales, el sector empresarial y otros agentes no estatales y particulares deben contribuir a modificar las modalidades insostenibles de consumo y producción, incluso movilizándolo todas las fuentes de asistencia financiera y técnica para fortalecer la capacidad científica, tecnológica y de innovación de los países en desarrollo con el fin de avanzar hacia modalidades de consumo y producción más sostenibles. Por ello alentamos a que se aplique el Marco Decenal de Programas sobre Modalidades de Consumo y Producción Sostenibles. Todos los países, empezando por los desarrollados, deben adoptar medidas teniendo en cuenta el desarrollo y las capacidades de los países en desarrollo.

29. Reconocemos la positiva contribución de los migrantes al crecimiento inclusivo y al desarrollo sostenible. Reconocemos también que la migración internacional es una realidad pluridimensional de gran pertinencia para el desarrollo de los países de origen, tránsito y destino que exige respuestas coherentes e integrales. Cooperaremos en el plano internacional para garantizar la seguridad, el orden y la regularidad de las migraciones, respetando plenamente los derechos humanos y dispensando un trato humanitario a los migrantes, sea cual sea su estatus migratorio, y a los refugiados y los desplazados. Esa cooperación también deberá fortalecer la resiliencia de las comunidades que acogen a los refugiados, particularmente en los países en desarrollo. Subrayamos que los migrantes tienen derecho a regresar a su país de nacionalidad y recordamos que los Estados deben velar por que se reciba adecuadamente a los nacionales que regresen a su país.

30. Se insta encarecidamente a los Estados a que se abstengan de promulgar y aplicar unilateralmente medidas económicas, financieras o comerciales que no sean compatibles con el derecho internacional y la Carta de las Naciones Unidas y que impidan la plena consecución del desarrollo económico y social, particularmente en los países en desarrollo.

31. Reconocemos que la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático es el principal foro intergubernamental internacional para negociar la respuesta mundial al cambio climático. Estamos decididos a encarar resueltamente la amenaza que plantean el cambio climático y la degradación del medio ambiente. El carácter global del cambio climático exige la máxima cooperación internacional para acelerar la reducción de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero y abordar la adaptación a los efectos adversos del cambio climático. Por ello observamos con grave preocupación el importante desfase que existe entre el efecto agregado de las promesas de mitigación de las emisiones anuales mundiales de gases de efecto invernadero para 2020 hechas por las partes y la trayectoria que deberían seguir las emisiones agregadas para que haya buenas probabilidades de que el aumento de la temperatura global media no supere los 2 grados centígrados, o los 1,5 grados centígrados por encima de los niveles preindustriales.

32. De cara al 21º período de sesiones de la Conferencia de las Partes, que se celebrará en París, subrayamos que todos los Estados se comprometen a esforzarse por lograr un acuerdo sobre el clima que sea ambicioso y universal. Reafirmamos que en el protocolo u otro instrumento jurídico o conclusión acordada con fuerza legal en el marco de la Convención y aplicable a todas las partes que se apruebe deberán abordarse de manera equilibrada cuestiones como la mitigación, la adaptación, la financiación, el desarrollo y la transferencia de tecnologías, la creación de capacidad y la transparencia de las medidas y del apoyo prestado.

33. Reconocemos que el desarrollo social y económico depende de la gestión sostenible de los recursos naturales de nuestro planeta. Por ello, estamos decididos a preservar y utilizar sosteniblemente los océanos y los mares, los recursos de agua dulce y los bosques, las montañas y las zonas áridas, y a proteger la diversidad biológica, los ecosistemas y la flora y fauna silvestres. También estamos decididos a promover el turismo sostenible, hacer frente a la escasez de agua y su contaminación, fortalecer la cooperación sobre la desertificación, las tormentas de arena, la degradación del suelo y la sequía y promover la resiliencia y la reducción del riesgo de desastres. En este sentido, aguardamos con interés la 13ª reunión de la Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica, que se celebrará en México.

34. Reconocemos que la gestión y el desarrollo sostenibles del medio urbano son fundamentales para la calidad de vida de nuestros pueblos. Trabajaremos con las autoridades y las comunidades locales para renovar y planificar nuestras ciudades y asentamientos humanos con miras a fomentar la cohesión comunitaria y la seguridad de las personas y estimular la innovación y el empleo. Reduciremos los efectos negativos de las actividades urbanas y de las sustancias químicas que son peligrosas para la salud y el medio ambiente, incluso mediante una gestión ecológicamente racional de los productos químicos y su utilización sin riesgos, la reducción y el reciclado de los desechos y un uso más eficiente del agua y la energía, y trabajaremos para minimizar el impacto de las ciudades en el sistema climático mundial. Asimismo, tendremos en cuenta las tendencias y previsiones demográficas en nuestras estrategias y políticas nacionales de desarrollo rural y urbano. Aguardamos con interés la próxima celebración en Quito de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible.

35. El desarrollo sostenible no puede hacerse realidad sin que haya paz y seguridad, y la paz y la seguridad corren peligro sin el desarrollo sostenible. La nueva Agenda reconoce la necesidad de construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas que proporcionen igualdad de acceso a la justicia y se basen en el respeto de los derechos humanos (incluido el derecho al desarrollo), en un estado de derecho efectivo y una buena gobernanza a todos los niveles, y en instituciones transparentes y eficaces que rindan cuentas. En la Agenda se abordan los factores que generan violencia, inseguridad e injusticias, como las desigualdades, la corrupción, la mala gobernanza y las corrientes ilícitas de recursos financieros y armas. Debemos redoblar nuestros esfuerzos para resolver o prevenir los conflictos y apoyar a los países que salen de un conflicto, incluso velando por que las mujeres desempeñen su papel en la consolidación de la paz y la construcción del Estado. Pedimos que se emprendan nuevas acciones y medidas eficaces, de conformidad con el derecho internacional, para eliminar los obstáculos que impiden la plena realización del derecho a la libre determinación de los pueblos que viven bajo

ocupación colonial y extranjera y que siguen afectando negativamente a su desarrollo económico y social y a su medio ambiente.

36. Nos comprometemos a fomentar el entendimiento entre distintas culturas, la tolerancia, el respeto mutuo y los valores éticos de la ciudadanía mundial y la responsabilidad compartida. Reconocemos la diversidad natural y cultural del mundo, y también que todas las culturas y civilizaciones pueden contribuir al desarrollo sostenible y desempeñan un papel crucial en su facilitación.

37. El deporte es otro importante facilitador del desarrollo sostenible. Reconocemos que el deporte contribuye cada vez más a hacer realidad el desarrollo y la paz promoviendo la tolerancia y el respeto, y que respalda también el empoderamiento de las mujeres y los jóvenes, las personas y las comunidades, así como los objetivos en materia de salud, educación e inclusión social.

38. Reafirmamos que, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, es necesario respetar la integridad territorial y la independencia política de los Estados.

Medios de implementación

39. La implementación de esta amplia y ambiciosa nueva Agenda requiere una Alianza Mundial revitalizada, con la que estamos plenamente comprometidos. La Alianza trabajará con espíritu de solidaridad mundial, en particular con los más pobres y con las personas que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad. Además facilitará una intensa participación mundial para respaldar el cumplimiento de todos los Objetivos y metas, aglutinando a los gobiernos, el sector privado, la sociedad civil, el sistema de las Naciones Unidas y otras instancias y movilizando todos los recursos disponibles.

40. Las metas relativas a los medios de implementación que figuran en el Objetivo 17 y en cada uno de los demás Objetivos de Desarrollo Sostenible son fundamentales para llevar a la práctica nuestra Agenda y revisten la misma importancia que los otros Objetivos y metas. La Agenda, incluidos los Objetivos de Desarrollo Sostenible, puede cumplirse en el marco de una Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible revitalizada, con el apoyo de las políticas y medidas concretas indicadas en el documento final de la tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, que se celebró en Addis Abeba del 13 al 16 de julio de 2015. Acogemos con beneplácito la aprobación por la Asamblea General de la Agenda de Acción de Addis Abeba, que es parte integral de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Reconocemos que la plena aplicación de la Agenda de Acción de Addis Abeba es fundamental para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible y sus metas.

41. Reconocemos que cada país es el principal responsable de su propio desarrollo económico y social. En la nueva Agenda se indican los medios necesarios para implementar los Objetivos y las metas. Reconocemos también que esos medios incluirán la movilización de recursos financieros, así como la creación de capacidad y la transferencia a los países en desarrollo de tecnologías ecológicamente racionales en condiciones favorables, e incluso en condiciones concesionarias y preferenciales establecidas de mutuo acuerdo. La financiación pública, tanto a nivel nacional como internacional, será vital para proporcionar servicios esenciales y bienes públicos y catalizar otras fuentes de financiación. Reconocemos el papel que desempeñarán en la implementación de la nueva Agenda los diversos integrantes del

sector privado, desde las microempresas y las cooperativas hasta las multinacionales, y la función de las organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones filantrópicas.

42. Apoyamos la ejecución de las estrategias y los programas de acción pertinentes, como la Declaración y el Programa de Acción de Estambul, las Modalidades de Acción Acelerada para los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo y el Programa de Acción de Viena en favor de los Países en Desarrollo Sin Litoral para el Decenio 2014-2024, y reafirmamos la importancia de apoyar la Agenda 2063 de la Unión Africana y el programa de la Nueva Alianza para el Desarrollo de África, todos los cuales forman parte integral de la nueva Agenda. Reconocemos los enormes impedimentos que obstaculizan la consecución de la paz duradera y el desarrollo sostenible en los países que se encuentran en situaciones de conflicto y posteriores a los conflictos.

43. Ponemos de relieve que la financiación pública internacional es un complemento fundamental de los esfuerzos que realizan los países para movilizar recursos públicos a nivel interno, especialmente en los países más pobres y vulnerables con recursos internos limitados. Un importante papel de la financiación pública internacional, incluida la asistencia oficial para el desarrollo, es catalizar la movilización de recursos adicionales de otras fuentes, tanto públicas como privadas. Los proveedores de asistencia oficial para el desarrollo reafirman sus compromisos respectivos, incluido el compromiso de numerosos países desarrollados de alcanzar el objetivo de destinar el 0,7% de su ingreso nacional bruto a la asistencia oficial para el desarrollo de los países en desarrollo y entre un 0,15% y un 0,2% de su ingreso nacional bruto a la asistencia oficial para el desarrollo de los países menos adelantados.

44. Reconocemos la importancia de que las instituciones financieras internacionales respalden, con arreglo a sus mandatos, el margen normativo de cada país, particularmente en los países en desarrollo. Nos comprometemos de nuevo a ampliar y fortalecer la intervención y participación de los países en desarrollo –incluidos los países africanos, los países menos adelantados, los países en desarrollo sin litoral, los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países de ingresos medianos– en los procesos internacionales de adopción de decisiones y normas económicas y en la gobernanza económica mundial.

45. Reconocemos asimismo que los parlamentos nacionales desempeñarán un papel fundamental en el cumplimiento efectivo de nuestros compromisos promulgando legislación, aprobando presupuestos y garantizando la rendición de cuentas. Los gobiernos y las instituciones públicas también colaborarán estrechamente en la implementación con las autoridades regionales y locales, las instituciones subregionales, las instituciones internacionales, la comunidad académica, las organizaciones filantrópicas, los grupos de voluntarios y otras instancias.

46. Subrayamos el importante papel y las ventajas comparativas que tendrá el sistema de las Naciones Unidas para apoyar el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el propio desarrollo sostenible si dispone de suficientes recursos y realiza una labor pertinente, coherente, eficiente y eficaz. Destacamos la importancia de fortalecer la titularidad y el liderazgo nacionales en los países, al tiempo que expresamos nuestro apoyo al actual proceso de diálogo del Consejo

Económico y Social sobre el posicionamiento a más largo plazo del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo en el contexto de la presente Agenda.

Seguimiento y examen

47. Nuestros Gobiernos son los principales responsables de realizar, en el plano nacional, regional y mundial, el seguimiento y examen de los progresos conseguidos en el cumplimiento de los Objetivos y las metas durante los próximos 15 años. Para fomentar la rendición de cuentas a nuestros ciudadanos, llevaremos a cabo un proceso sistemático de seguimiento y examen en los distintos niveles, como se indica en esta Agenda y en la Agenda de Acción de Addis Abeba. El foro político de alto nivel, bajo los auspicios de la Asamblea General y el Consejo Económico y Social, desempeñará un papel central en la supervisión de ese proceso de seguimiento y examen a nivel mundial.

48. Se están elaborando indicadores para contribuir a esa labor. Se necesitarán datos desglosados de calidad, accesibles, oportunos y fiables para ayudar a medir los progresos y asegurar que nadie se quede atrás, ya que esos datos son fundamentales para adoptar decisiones. Deberán utilizarse siempre que sea posible los datos y la información facilitados por los mecanismos existentes. Acordamos intensificar nuestros esfuerzos por mejorar la capacidad estadística de los países en desarrollo, particularmente los países africanos, los países menos adelantados, los países en desarrollo sin litoral, los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países de ingresos medianos. Nos comprometemos a formular métodos para medir los avances que sean más amplios y complementen el producto interno bruto.

Un llamamiento a la acción para cambiar nuestro mundo

49. Hace 70 años, una generación anterior de líderes mundiales se reunió para crear las Naciones Unidas. A partir de las cenizas de la guerra y la división instituyeron esta Organización y los valores de la paz, el diálogo y la cooperación internacional que la sustentan. La Carta de las Naciones Unidas constituye la máxima expresión de esos valores.

50. La decisión que hoy adoptamos también tiene gran importancia histórica. Estamos resueltos a construir un futuro mejor para todos, incluidos los millones de personas que se han visto privadas de la oportunidad de llevar una vida decente, digna y plena y de realizar todo su potencial humano. Tal vez seamos la primera generación que consiga poner fin a la pobreza, y quizás seamos también la última que todavía tenga posibilidades de salvar el planeta. Si logramos nuestros objetivos, el mundo será un lugar mejor en 2030.

51. Lo que hoy anunciamos –una Agenda para la acción mundial durante los próximos 15 años– es una carta para las personas y el planeta en el siglo XXI. Los niños y los jóvenes de ambos sexos son agentes fundamentales del cambio y encontrarán en los nuevos Objetivos una plataforma para encauzar su infinita capacidad de activismo hacia la creación de un mundo mejor.

52. La Carta de las Naciones Unidas comienza con la célebre frase “Nosotros los pueblos”. Hoy día somos “nosotros los pueblos” quienes emprendemos el camino hacia 2030. En nuestro viaje nos acompañarán los gobiernos, así como los parlamentos, el sistema de las Naciones Unidas y otras instituciones internacionales, las autoridades locales, los pueblos indígenas, la sociedad civil, las empresas y el

sector privado, la comunidad científica y académica y toda la población. Ya se han comprometido con esta Agenda millones de personas que la asumirán como propia. Es una Agenda del pueblo, por el pueblo y para el pueblo, y precisamente por ello creemos que tiene el éxito garantizado.

53. El futuro de la humanidad y de nuestro planeta está en nuestras manos, y también en las de la generación más joven, que pasará la antorcha a las generaciones futuras. Hemos trazado el camino hacia el desarrollo sostenible, y nos corresponde a todos garantizar que el viaje llegue a buen puerto y que sus logros sean irreversibles.

Objetivos de Desarrollo Sostenible y metas

54. Tras un proceso inclusivo de negociaciones intergubernamentales y tomando como base la propuesta del Grupo de Trabajo Abierto sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible¹, los cuales se ponen en contexto en uno de sus epígrafes, hemos acordado los Objetivos y las metas que figuran a continuación.

55. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible y sus metas son de carácter integrado e indivisible, de alcance mundial y de aplicación universal, tienen en cuenta las diferentes realidades, capacidades y niveles de desarrollo de cada país y respetan sus políticas y prioridades nacionales. Si bien las metas expresan las aspiraciones a nivel mundial, cada gobierno fijará sus propias metas nacionales, guiándose por la ambiciosa aspiración general pero tomando en consideración las circunstancias del país. Cada gobierno decidirá también la forma de incorporar esas aspiraciones y metas mundiales en los procesos de planificación, las políticas y las estrategias nacionales. Es importante reconocer el vínculo que existe entre el desarrollo sostenible y otros procesos pertinentes que se están llevando a cabo en las esferas económica, social y ambiental.

56. Al acordar estos Objetivos y metas, reconocemos que cada país enfrenta desafíos específicos para lograr el desarrollo sostenible y recalamos los problemas especiales con que tropiezan los países más vulnerables, en particular los países africanos, los países menos adelantados, los países en desarrollo sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo, así como las dificultades concretas que atraviesan los países de ingresos medianos. También merecen especial atención los países en situaciones de conflicto.

57. Reconocemos que siguen sin existir datos de referencia para varias metas y pedimos un mayor apoyo para fortalecer la recopilación de datos y la creación de capacidad en los Estados Miembros, a fin de establecer bases de referencia nacionales y mundiales cuando aún no existan. Nos comprometemos a subsanar esas lagunas en la recopilación de datos para informar mejor la medición de los progresos realizados, en particular respecto de las metas que no incluyen objetivos numéricos claros.

¹ Contenida en el informe del Grupo de Trabajo Abierto de la Asamblea General sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (A/68/970 y Corr.1; véase también A/68/970/Add.1 y 2).

58. Alentamos a los Estados a proseguir los esfuerzos que realizan en otros foros para tratar de resolver cuestiones clave que entrañan posibles retos para la ejecución de nuestra Agenda, y respetamos los mandatos independientes de esos procesos. Nuestra intención es que la Agenda y su implementación apoyen dichos procesos y las decisiones que en ellos se tomen, y no los perjudiquen.

59. Reconocemos que cada país dispone de diferentes enfoques, visiones de futuro, modelos e instrumentos para lograr el desarrollo sostenible, en función de sus circunstancias y prioridades nacionales, y reafirmamos que el planeta Tierra y sus ecosistemas son nuestro hogar común y que “Madre Tierra” es una expresión corriente en muchos países y regiones.

Objetivos de desarrollo sostenible

Objetivo 1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo

Objetivo 2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible

Objetivo 3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades

Objetivo 4. Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos

Objetivo 5. Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas

Objetivo 6. Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos

Objetivo 7. Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos

Objetivo 8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos

Objetivo 9. Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación

Objetivo 10. Reducir la desigualdad en los países y entre ellos

Objetivo 11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles

Objetivo 12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles

Objetivo 13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos*

Objetivo 14. Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible

Objetivo 15. Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad

Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas

Objetivo 17. Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible

* Reconociendo que la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático es el principal foro intergubernamental internacional para negociar la respuesta mundial al cambio climático.

Objetivo 1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo

1.1 De aquí a 2030, erradicar para todas las personas y en todo el mundo la pobreza extrema (actualmente se considera que sufren pobreza extrema las personas que viven con menos de 1,25 dólares de los Estados Unidos al día)

1.2 De aquí a 2030, reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales

1.3 Implementar a nivel nacional sistemas y medidas apropiados de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, de aquí a 2030, lograr una amplia cobertura de las personas pobres y vulnerables

1.4 De aquí a 2030, garantizar que todos los hombres y mujeres, en particular los pobres y los vulnerables, tengan los mismos derechos a los recursos económicos y acceso a los servicios básicos, la propiedad y el control de la tierra y otros bienes, la herencia, los recursos naturales, las nuevas tecnologías apropiadas y los servicios financieros, incluida la microfinanciación

1.5 De aquí a 2030, fomentar la resiliencia de los pobres y las personas que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad y reducir su exposición y vulnerabilidad a los fenómenos extremos relacionados con el clima y otras perturbaciones y desastres económicos, sociales y ambientales

1.a Garantizar una movilización significativa de recursos procedentes de diversas fuentes, incluso mediante la mejora de la cooperación para el desarrollo, a fin de proporcionar medios suficientes y previsibles a los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, para que implementen programas y políticas encaminados a poner fin a la pobreza en todas sus dimensiones

1.b Crear marcos normativos sólidos en los planos nacional, regional e internacional, sobre la base de estrategias de desarrollo en favor de los pobres que tengan en cuenta las cuestiones de género, a fin de apoyar la inversión acelerada en medidas para erradicar la pobreza

Objetivo 2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible

2.1 De aquí a 2030, poner fin al hambre y asegurar el acceso de todas las personas, en particular los pobres y las personas en situaciones de vulnerabilidad, incluidos los niños menores de 1 año, a una alimentación sana, nutritiva y suficiente durante todo el año

2.2 De aquí a 2030, poner fin a todas las formas de malnutrición, incluso logrando, a más tardar en 2025, las metas convenidas internacionalmente sobre el retraso del crecimiento y la emaciación de los niños menores de 5 años, y abordar las necesidades de nutrición de las adolescentes, las mujeres embarazadas y lactantes y las personas de edad

2.3 De aquí a 2030, duplicar la productividad agrícola y los ingresos de los productores de alimentos en pequeña escala, en particular las mujeres, los pueblos indígenas, los agricultores familiares, los ganaderos y los pescadores, entre otras cosas mediante un acceso seguro y equitativo a las tierras, a otros recursos e

insumos de producción y a los conocimientos, los servicios financieros, los mercados y las oportunidades para añadir valor y obtener empleos no agrícolas

2.4 De aquí a 2030, asegurar la sostenibilidad de los sistemas de producción de alimentos y aplicar prácticas agrícolas resilientes que aumenten la productividad y la producción, contribuyan al mantenimiento de los ecosistemas, fortalezcan la capacidad de adaptación al cambio climático, los fenómenos meteorológicos extremos, las sequías, las inundaciones y otros desastres, y mejoren progresivamente la calidad de la tierra y el suelo

2.5 De aquí a 2020, mantener la diversidad genética de las semillas, las plantas cultivadas y los animales de granja y domesticados y sus correspondientes especies silvestres, entre otras cosas mediante una buena gestión y diversificación de los bancos de semillas y plantas a nivel nacional, regional e internacional, y promover el acceso a los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales conexos y su distribución justa y equitativa, según lo convenido internacionalmente

2.a Aumentar, incluso mediante una mayor cooperación internacional, las inversiones en infraestructura rural, investigación y servicios de extensión agrícola, desarrollo tecnológico y bancos de genes de plantas y ganado a fin de mejorar la capacidad de producción agropecuaria en los países en desarrollo, particularmente en los países menos adelantados

2.b Corregir y prevenir las restricciones y distorsiones comerciales en los mercados agropecuarios mundiales, incluso mediante la eliminación paralela de todas las formas de subvención a las exportaciones agrícolas y todas las medidas de exportación con efectos equivalentes, de conformidad con el mandato de la Ronda de Doha para el Desarrollo

2.c Adoptar medidas para asegurar el buen funcionamiento de los mercados de productos básicos alimentarios y sus derivados y facilitar el acceso oportuno a la información sobre los mercados, incluso sobre las reservas de alimentos, a fin de ayudar a limitar la extrema volatilidad de los precios de los alimentos

Objetivo 3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades

3.1 De aquí a 2030, reducir la tasa mundial de mortalidad materna a menos de 70 por cada 100.000 nacidos vivos

3.2 De aquí a 2030, poner fin a las muertes evitables de recién nacidos y de niños menores de 5 años, logrando que todos los países intenten reducir la mortalidad neonatal al menos a 12 por cada 1.000 nacidos vivos y la mortalidad de los niños menores de 5 años al menos a 25 por cada 1.000 nacidos vivos

3.3 De aquí a 2030, poner fin a las epidemias del SIDA, la tuberculosis, la malaria y las enfermedades tropicales desatendidas y combatir la hepatitis, las enfermedades transmitidas por el agua y otras enfermedades transmisibles

3.4 De aquí a 2030, reducir en un tercio la mortalidad prematura por enfermedades no transmisibles mediante su prevención y tratamiento, y promover la salud mental y el bienestar

3.5 Fortalecer la prevención y el tratamiento del abuso de sustancias adictivas, incluido el uso indebido de estupefacientes y el consumo nocivo de alcohol

3.6 De aquí a 2020, reducir a la mitad el número de muertes y lesiones causadas por accidentes de tráfico en el mundo

3.7 De aquí a 2030, garantizar el acceso universal a los servicios de salud sexual y reproductiva, incluidos los de planificación familiar, información y educación, y la integración de la salud reproductiva en las estrategias y los programas nacionales

3.8 Lograr la cobertura sanitaria universal, incluida la protección contra los riesgos financieros, el acceso a servicios de salud esenciales de calidad y el acceso a medicamentos y vacunas inocuos, eficaces, asequibles y de calidad para todos

3.9 De aquí a 2030, reducir considerablemente el número de muertes y enfermedades causadas por productos químicos peligrosos y por la polución y contaminación del aire, el agua y el suelo

3.a Fortalecer la aplicación del Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud para el Control del Tabaco en todos los países, según proceda

3.b Apoyar las actividades de investigación y desarrollo de vacunas y medicamentos contra las enfermedades transmisibles y no transmisibles que afectan primordialmente a los países en desarrollo y facilitar el acceso a medicamentos y vacunas esenciales asequibles de conformidad con la Declaración relativa al Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio y la Salud Pública, en la que se afirma el derecho de los países en desarrollo a utilizar al máximo las disposiciones del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio respecto a la flexibilidad para proteger la salud pública y, en particular, proporcionar acceso a los medicamentos para todos

3.c Aumentar considerablemente la financiación de la salud y la contratación, el perfeccionamiento, la capacitación y la retención del personal sanitario en los países en desarrollo, especialmente en los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo

3.d Reforzar la capacidad de todos los países, en particular los países en desarrollo, en materia de alerta temprana, reducción de riesgos y gestión de los riesgos para la salud nacional y mundial

Objetivo 4. Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos

4.1 De aquí a 2030, asegurar que todas las niñas y todos los niños terminen la enseñanza primaria y secundaria, que ha de ser gratuita, equitativa y de calidad y producir resultados de aprendizaje pertinentes y efectivos

4.2 De aquí a 2030, asegurar que todas las niñas y todos los niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y educación preescolar de calidad, a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria

4.3 De aquí a 2030, asegurar el acceso igualitario de todos los hombres y las mujeres a una formación técnica, profesional y superior de calidad, incluida la enseñanza universitaria

4.4 De aquí a 2030, aumentar considerablemente el número de jóvenes y adultos que tienen las competencias necesarias, en particular técnicas y profesionales, para acceder al empleo, el trabajo decente y el emprendimiento

4.5 De aquí a 2030, eliminar las disparidades de género en la educación y asegurar el acceso igualitario a todos los niveles de la enseñanza y la formación profesional para las personas vulnerables, incluidas las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y los niños en situaciones de vulnerabilidad

4.6 De aquí a 2030, asegurar que todos los jóvenes y una proporción considerable de los adultos, tanto hombres como mujeres, estén alfabetizados y tengan nociones elementales de aritmética

4.7 De aquí a 2030, asegurar que todos los alumnos adquieran los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para promover el desarrollo sostenible, entre otras cosas mediante la educación para el desarrollo sostenible y los estilos de vida sostenibles, los derechos humanos, la igualdad de género, la promoción de una cultura de paz y no violencia, la ciudadanía mundial y la valoración de la diversidad cultural y la contribución de la cultura al desarrollo sostenible

4.a Construir y adecuar instalaciones educativas que tengan en cuenta las necesidades de los niños y las personas con discapacidad y las diferencias de género, y que ofrezcan entornos de aprendizaje seguros, no violentos, inclusivos y eficaces para todos

4.b De aquí a 2020, aumentar considerablemente a nivel mundial el número de becas disponibles para los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países africanos, a fin de que sus estudiantes puedan matricularse en programas de enseñanza superior, incluidos programas de formación profesional y programas técnicos, científicos, de ingeniería y de tecnología de la información y las comunicaciones, de países desarrollados y otros países en desarrollo

4.c De aquí a 2030, aumentar considerablemente la oferta de docentes calificados, incluso mediante la cooperación internacional para la formación de docentes en los países en desarrollo, especialmente los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo

Objetivo 5. Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas

5.1 Poner fin a todas las formas de discriminación contra todas las mujeres y las niñas en todo el mundo

5.2 Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación

5.3 Eliminar todas las prácticas nocivas, como el matrimonio infantil, precoz y forzado y la mutilación genital femenina

5.4 Reconocer y valorar los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados mediante servicios públicos, infraestructuras y políticas de protección social, y promoviendo la responsabilidad compartida en el hogar y la familia, según proceda en cada país

5.5 Asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública

5.6 Asegurar el acceso universal a la salud sexual y reproductiva y los derechos reproductivos según lo acordado de conformidad con el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, la Plataforma de Acción de Beijing y los documentos finales de sus conferencias de examen

5.a Empezar reformas que otorguen a las mujeres igualdad de derechos a los recursos económicos, así como acceso a la propiedad y al control de la tierra y otros tipos de bienes, los servicios financieros, la herencia y los recursos naturales, de conformidad con las leyes nacionales

5.b Mejorar el uso de la tecnología instrumental, en particular la tecnología de la información y las comunicaciones, para promover el empoderamiento de las mujeres

5.c Aprobar y fortalecer políticas acertadas y leyes aplicables para promover la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas a todos los niveles

Objetivo 6. Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos

6.1 De aquí a 2030, lograr el acceso universal y equitativo al agua potable a un precio asequible para todos

6.2 De aquí a 2030, lograr el acceso a servicios de saneamiento e higiene adecuados y equitativos para todos y poner fin a la defecación al aire libre, prestando especial atención a las necesidades de las mujeres y las niñas y las personas en situaciones de vulnerabilidad

6.3 De aquí a 2030, mejorar la calidad del agua reduciendo la contaminación, eliminando el vertimiento y minimizando la emisión de productos químicos y materiales peligrosos, reduciendo a la mitad el porcentaje de aguas residuales sin tratar y aumentando considerablemente el reciclado y la reutilización sin riesgos a nivel mundial

6.4 De aquí a 2030, aumentar considerablemente el uso eficiente de los recursos hídricos en todos los sectores y asegurar la sostenibilidad de la extracción y el abastecimiento de agua dulce para hacer frente a la escasez de agua y reducir considerablemente el número de personas que sufren falta de agua

6.5 De aquí a 2030, implementar la gestión integrada de los recursos hídricos a todos los niveles, incluso mediante la cooperación transfronteriza, según proceda

6.6 De aquí a 2020, proteger y restablecer los ecosistemas relacionados con el agua, incluidos los bosques, las montañas, los humedales, los ríos, los acuíferos y los lagos

6.a De aquí a 2030, ampliar la cooperación internacional y el apoyo prestado a los países en desarrollo para la creación de capacidad en actividades y programas relativos al agua y el saneamiento, como los de captación de agua, desalinización, uso eficiente de los recursos hídricos, tratamiento de aguas residuales, reciclado y tecnologías de reutilización

6.b Apoyar y fortalecer la participación de las comunidades locales en la mejora de la gestión del agua y el saneamiento

Objetivo 7. Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos

7.1 De aquí a 2030, garantizar el acceso universal a servicios energéticos asequibles, fiables y modernos

7.2 De aquí a 2030, aumentar considerablemente la proporción de energía renovable en el conjunto de fuentes energéticas

7.3 De aquí a 2030, duplicar la tasa mundial de mejora de la eficiencia energética

7.a De aquí a 2030, aumentar la cooperación internacional para facilitar el acceso a la investigación y la tecnología relativas a la energía limpia, incluidas las fuentes renovables, la eficiencia energética y las tecnologías avanzadas y menos contaminantes de combustibles fósiles, y promover la inversión en infraestructura energética y tecnologías limpias

7.b De aquí a 2030, ampliar la infraestructura y mejorar la tecnología para prestar servicios energéticos modernos y sostenibles para todos en los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países en desarrollo sin litoral, en consonancia con sus respectivos programas de apoyo

Objetivo 8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos

8.1 Mantener el crecimiento económico *per capita* de conformidad con las circunstancias nacionales y, en particular, un crecimiento del producto interno bruto de al menos el 7% anual en los países menos adelantados

8.2 Lograr niveles más elevados de productividad económica mediante la diversificación, la modernización tecnológica y la innovación, entre otras cosas centrándose en los sectores con gran valor añadido y un uso intensivo de la mano de obra

8.3 Promover políticas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas, la creación de puestos de trabajo decentes, el emprendimiento, la creatividad y la innovación, y fomentar la formalización y el crecimiento de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, incluso mediante el acceso a servicios financieros

8.4 Mejorar progresivamente, de aquí a 2030, la producción y el consumo eficientes de los recursos mundiales y procurar desvincular el crecimiento económico de la degradación del medio ambiente, conforme al Marco Decenal de Programas sobre Modalidades de Consumo y Producción Sostenibles, empezando por los países desarrollados

8.5 De aquí a 2030, lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas las mujeres y los hombres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, así como la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor

8.6 De aquí a 2020, reducir considerablemente la proporción de jóvenes que no están empleados y no cursan estudios ni reciben capacitación

8.7 Adoptar medidas inmediatas y eficaces para erradicar el trabajo forzoso, poner fin a las formas contemporáneas de esclavitud y la trata de personas y asegurar la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil, incluidos el reclutamiento y la utilización de niños soldados, y, de aquí a 2025, poner fin al trabajo infantil en todas sus formas

8.8 Proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y sin riesgos para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios

8.9 De aquí a 2030, elaborar y poner en práctica políticas encaminadas a promover un turismo sostenible que cree puestos de trabajo y promueva la cultura y los productos locales

8.10 Fortalecer la capacidad de las instituciones financieras nacionales para fomentar y ampliar el acceso a los servicios bancarios, financieros y de seguros para todos

8.a Aumentar el apoyo a la iniciativa de ayuda para el comercio en los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, incluso mediante el Marco Integrado Mejorado para la Asistencia Técnica a los Países Menos Adelantados en Materia de Comercio

8.b De aquí a 2020, desarrollar y poner en marcha una estrategia mundial para el empleo de los jóvenes y aplicar el Pacto Mundial para el Empleo de la Organización Internacional del Trabajo

Objetivo 9. Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación

9.1 Desarrollar infraestructuras fiables, sostenibles, resilientes y de calidad, incluidas infraestructuras regionales y transfronterizas, para apoyar el desarrollo económico y el bienestar humano, haciendo especial hincapié en el acceso asequible y equitativo para todos

9.2 Promover una industrialización inclusiva y sostenible y, de aquí a 2030, aumentar significativamente la contribución de la industria al empleo y al producto interno bruto, de acuerdo con las circunstancias nacionales, y duplicar esa contribución en los países menos adelantados

9.3 Aumentar el acceso de las pequeñas industrias y otras empresas, particularmente en los países en desarrollo, a los servicios financieros, incluidos créditos asequibles, y su integración en las cadenas de valor y los mercados

9.4 De aquí a 2030, modernizar la infraestructura y reconvertir las industrias para que sean sostenibles, utilizando los recursos con mayor eficacia y promoviendo la adopción de tecnologías y procesos industriales limpios y ambientalmente racionales, y logrando que todos los países tomen medidas de acuerdo con sus capacidades respectivas

9.5 Aumentar la investigación científica y mejorar la capacidad tecnológica de los sectores industriales de todos los países, en particular los países en desarrollo, entre otras cosas fomentando la innovación y aumentando considerablemente, de aquí a

2030, el número de personas que trabajan en investigación y desarrollo por millón de habitantes y los gastos de los sectores público y privado en investigación y desarrollo

9.a Facilitar el desarrollo de infraestructuras sostenibles y resilientes en los países en desarrollo mediante un mayor apoyo financiero, tecnológico y técnico a los países africanos, los países menos adelantados, los países en desarrollo sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo

9.b Apoyar el desarrollo de tecnologías, la investigación y la innovación nacionales en los países en desarrollo, incluso garantizando un entorno normativo propicio a la diversificación industrial y la adición de valor a los productos básicos, entre otras cosas

9.c Aumentar significativamente el acceso a la tecnología de la información y las comunicaciones y esforzarse por proporcionar acceso universal y asequible a Internet en los países menos adelantados de aquí a 2020

Objetivo 10. Reducir la desigualdad en los países y entre ellos

10.1 De aquí a 2030, lograr progresivamente y mantener el crecimiento de los ingresos del 40% más pobre de la población a una tasa superior a la media nacional

10.2 De aquí a 2030, potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición

10.3 Garantizar la igualdad de oportunidades y reducir la desigualdad de resultados, incluso eliminando las leyes, políticas y prácticas discriminatorias y promoviendo legislaciones, políticas y medidas adecuadas a ese respecto

10.4 Adoptar políticas, especialmente fiscales, salariales y de protección social, y lograr progresivamente una mayor igualdad

10.5 Mejorar la reglamentación y vigilancia de las instituciones y los mercados financieros mundiales y fortalecer la aplicación de esos reglamentos

10.6 Asegurar una mayor representación e intervención de los países en desarrollo en las decisiones adoptadas por las instituciones económicas y financieras internacionales para aumentar la eficacia, fiabilidad, rendición de cuentas y legitimidad de esas instituciones

10.7 Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas

10.a Aplicar el principio del trato especial y diferenciado para los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, de conformidad con los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio

10.b Fomentar la asistencia oficial para el desarrollo y las corrientes financieras, incluida la inversión extranjera directa, para los Estados con mayores necesidades, en particular los países menos adelantados, los países africanos, los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países en desarrollo sin litoral, en consonancia con sus planes y programas nacionales

10.c De aquí a 2030, reducir a menos del 3% los costos de transacción de las remesas de los migrantes y eliminar los corredores de remesas con un costo superior al 5%

Objetivo 11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles

11.1 De aquí a 2030, asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales

11.2 De aquí a 2030, proporcionar acceso a sistemas de transporte seguros, asequibles, accesibles y sostenibles para todos y mejorar la seguridad vial, en particular mediante la ampliación del transporte público, prestando especial atención a las necesidades de las personas en situación de vulnerabilidad, las mujeres, los niños, las personas con discapacidad y las personas de edad

11.3 De aquí a 2030, aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para la planificación y la gestión participativas, integradas y sostenibles de los asentamientos humanos en todos los países

11.4 Redoblar los esfuerzos para proteger y salvaguardar el patrimonio cultural y natural del mundo

11.5 De aquí a 2030, reducir significativamente el número de muertes causadas por los desastres, incluidos los relacionados con el agua, y de personas afectadas por ellos, y reducir considerablemente las pérdidas económicas directas provocadas por los desastres en comparación con el producto interno bruto mundial, haciendo especial hincapié en la protección de los pobres y las personas en situaciones de vulnerabilidad

11.6 De aquí a 2030, reducir el impacto ambiental negativo *per capita* de las ciudades, incluso prestando especial atención a la calidad del aire y la gestión de los desechos municipales y de otro tipo

11.7 De aquí a 2030, proporcionar acceso universal a zonas verdes y espacios públicos seguros, inclusivos y accesibles, en particular para las mujeres y los niños, las personas de edad y las personas con discapacidad

11.a Apoyar los vínculos económicos, sociales y ambientales positivos entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales fortaleciendo la planificación del desarrollo nacional y regional

11.b De aquí a 2020, aumentar considerablemente el número de ciudades y asentamientos humanos que adoptan e implementan políticas y planes integrados para promover la inclusión, el uso eficiente de los recursos, la mitigación del cambio climático y la adaptación a él y la resiliencia ante los desastres, y desarrollar y poner en práctica, en consonancia con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, la gestión integral de los riesgos de desastre a todos los niveles

11.c Proporcionar apoyo a los países menos adelantados, incluso mediante asistencia financiera y técnica, para que puedan construir edificios sostenibles y resilientes utilizando materiales locales

Objetivo 12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles

12.1 Aplicar el Marco Decenal de Programas sobre Modalidades de Consumo y Producción Sostenibles, con la participación de todos los países y bajo el liderazgo de los países desarrollados, teniendo en cuenta el grado de desarrollo y las capacidades de los países en desarrollo

12.2 De aquí a 2030, lograr la gestión sostenible y el uso eficiente de los recursos naturales

12.3 De aquí a 2030, reducir a la mitad el desperdicio de alimentos *per capita* mundial en la venta al por menor y a nivel de los consumidores y reducir las pérdidas de alimentos en las cadenas de producción y suministro, incluidas las pérdidas posteriores a la cosecha

12.4 De aquí a 2020, lograr la gestión ecológicamente racional de los productos químicos y de todos los desechos a lo largo de su ciclo de vida, de conformidad con los marcos internacionales convenidos, y reducir significativamente su liberación a la atmósfera, el agua y el suelo a fin de minimizar sus efectos adversos en la salud humana y el medio ambiente

12.5 De aquí a 2030, reducir considerablemente la generación de desechos mediante actividades de prevención, reducción, reciclado y reutilización

12.6 Alentar a las empresas, en especial las grandes empresas y las empresas transnacionales, a que adopten prácticas sostenibles e incorporen información sobre la sostenibilidad en su ciclo de presentación de informes

12.7 Promover prácticas de adquisición pública que sean sostenibles, de conformidad con las políticas y prioridades nacionales

12.8 De aquí a 2030, asegurar que las personas de todo el mundo tengan la información y los conocimientos pertinentes para el desarrollo sostenible y los estilos de vida en armonía con la naturaleza

12.a Ayudar a los países en desarrollo a fortalecer su capacidad científica y tecnológica para avanzar hacia modalidades de consumo y producción más sostenibles

12.b Elaborar y aplicar instrumentos para vigilar los efectos en el desarrollo sostenible, a fin de lograr un turismo sostenible que cree puestos de trabajo y promueva la cultura y los productos locales

12.c Racionalizar los subsidios ineficientes a los combustibles fósiles que fomentan el consumo antieconómico eliminando las distorsiones del mercado, de acuerdo con las circunstancias nacionales, incluso mediante la reestructuración de los sistemas tributarios y la eliminación gradual de los subsidios perjudiciales, cuando existan, para reflejar su impacto ambiental, teniendo plenamente en cuenta las necesidades y condiciones específicas de los países en desarrollo y minimizando los posibles efectos adversos en su desarrollo, de manera que se proteja a los pobres y a las comunidades afectadas

Objetivo 13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos*

13.1 Fortalecer la resiliencia y la capacidad de adaptación a los riesgos relacionados con el clima y los desastres naturales en todos los países

13.2 Incorporar medidas relativas al cambio climático en las políticas, estrategias y planes nacionales

13.3 Mejorar la educación, la sensibilización y la capacidad humana e institucional respecto de la mitigación del cambio climático, la adaptación a él, la reducción de sus efectos y la alerta temprana

13.a Cumplir el compromiso de los países desarrollados que son partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de lograr para el año 2020 el objetivo de movilizar conjuntamente 100.000 millones de dólares anuales procedentes de todas las fuentes a fin de atender las necesidades de los países en desarrollo respecto de la adopción de medidas concretas de mitigación y la transparencia de su aplicación, y poner en pleno funcionamiento el Fondo Verde para el Clima capitalizándolo lo antes posible

13.b Promover mecanismos para aumentar la capacidad para la planificación y gestión eficaces en relación con el cambio climático en los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo, haciendo particular hincapié en las mujeres, los jóvenes y las comunidades locales y marginadas

Objetivo 14. Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible

14.1 De aquí a 2025, prevenir y reducir significativamente la contaminación marina de todo tipo, en particular la producida por actividades realizadas en tierra, incluidos los detritos marinos y la polución por nutrientes

14.2 De aquí a 2020, gestionar y proteger sosteniblemente los ecosistemas marinos y costeros para evitar efectos adversos importantes, incluso fortaleciendo su resiliencia, y adoptar medidas para restaurarlos a fin de restablecer la salud y la productividad de los océanos

14.3 Minimizar y abordar los efectos de la acidificación de los océanos, incluso mediante una mayor cooperación científica a todos los niveles

14.4 De aquí a 2020, reglamentar eficazmente la explotación pesquera y poner fin a la pesca excesiva, la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada y las prácticas pesqueras destructivas, y aplicar planes de gestión con fundamento científico a fin de restablecer las poblaciones de peces en el plazo más breve posible, al menos alcanzando niveles que puedan producir el máximo rendimiento sostenible de acuerdo con sus características biológicas

14.5 De aquí a 2020, conservar al menos el 10% de las zonas costeras y marinas, de conformidad con las leyes nacionales y el derecho internacional y sobre la base de la mejor información científica disponible

* Reconociendo que la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático es el principal foro intergubernamental internacional para negociar la respuesta mundial al cambio climático.

14.6 De aquí a 2020, prohibir ciertas formas de subvenciones a la pesca que contribuyen a la sobrecapacidad y la pesca excesiva, eliminar las subvenciones que contribuyen a la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada y abstenerse de introducir nuevas subvenciones de esa índole, reconociendo que la negociación sobre las subvenciones a la pesca en el marco de la Organización Mundial del Comercio debe incluir un trato especial y diferenciado, apropiado y efectivo para los países en desarrollo y los países menos adelantados²

14.7 De aquí a 2030, aumentar los beneficios económicos que los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países menos adelantados obtienen del uso sostenible de los recursos marinos, en particular mediante la gestión sostenible de la pesca, la acuicultura y el turismo

14.a Aumentar los conocimientos científicos, desarrollar la capacidad de investigación y transferir tecnología marina, teniendo en cuenta los Criterios y Directrices para la Transferencia de Tecnología Marina de la Comisión Oceanográfica Intergubernamental, a fin de mejorar la salud de los océanos y potenciar la contribución de la biodiversidad marina al desarrollo de los países en desarrollo, en particular los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países menos adelantados

14.b Facilitar el acceso de los pescadores artesanales a los recursos marinos y los mercados

14.c Mejorar la conservación y el uso sostenible de los océanos y sus recursos aplicando el derecho internacional reflejado en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, que constituye el marco jurídico para la conservación y la utilización sostenible de los océanos y sus recursos, como se recuerda en el párrafo 158 del documento “El futuro que queremos”

Objetivo 15. Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad

15.1 De aquí a 2020, asegurar la conservación, el restablecimiento y el uso sostenible de los ecosistemas terrestres y los ecosistemas interiores de agua dulce y sus servicios, en particular los bosques, los humedales, las montañas y las zonas áridas, en consonancia con las obligaciones contraídas en virtud de acuerdos internacionales

15.2 De aquí a 2020, promover la puesta en práctica de la gestión sostenible de todos los tipos de bosques, detener la deforestación, recuperar los bosques degradados y aumentar considerablemente la forestación y la reforestación a nivel mundial

15.3 De aquí a 2030, luchar contra la desertificación, rehabilitar las tierras y los suelos degradados, incluidas las tierras afectadas por la desertificación, la sequía y las inundaciones, y procurar lograr un mundo con efecto neutro en la degradación del suelo

² Teniendo en cuenta las negociaciones en curso de la Organización Mundial del Comercio, el Programa de Doha para el Desarrollo y el mandato de la Declaración Ministerial de Hong Kong.

15.4 De aquí a 2030, asegurar la conservación de los ecosistemas montañosos, incluida su diversidad biológica, a fin de mejorar su capacidad de proporcionar beneficios esenciales para el desarrollo sostenible

15.5 Adoptar medidas urgentes y significativas para reducir la degradación de los hábitats naturales, detener la pérdida de biodiversidad y, de aquí a 2020, proteger las especies amenazadas y evitar su extinción

15.6 Promover la participación justa y equitativa en los beneficios derivados de la utilización de los recursos genéticos y promover el acceso adecuado a esos recursos, según lo convenido internacionalmente

15.7 Adoptar medidas urgentes para poner fin a la caza furtiva y el tráfico de especies protegidas de flora y fauna y abordar tanto la demanda como la oferta de productos ilegales de flora y fauna silvestres

15.8 De aquí a 2020, adoptar medidas para prevenir la introducción de especies exóticas invasoras y reducir significativamente sus efectos en los ecosistemas terrestres y acuáticos y controlar o erradicar las especies prioritarias

15.9 De aquí a 2020, integrar los valores de los ecosistemas y la biodiversidad en la planificación, los procesos de desarrollo, las estrategias de reducción de la pobreza y la contabilidad nacionales y locales

15.a Movilizar y aumentar significativamente los recursos financieros procedentes de todas las fuentes para conservar y utilizar de forma sostenible la biodiversidad y los ecosistemas

15.b Movilizar recursos considerables de todas las fuentes y a todos los niveles para financiar la gestión forestal sostenible y proporcionar incentivos adecuados a los países en desarrollo para que promuevan dicha gestión, en particular con miras a la conservación y la reforestación

15.c Aumentar el apoyo mundial a la lucha contra la caza furtiva y el tráfico de especies protegidas, incluso aumentando la capacidad de las comunidades locales para perseguir oportunidades de subsistencia sostenibles

Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas

16.1 Reducir significativamente todas las formas de violencia y las correspondientes tasas de mortalidad en todo el mundo

16.2 Poner fin al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niños

16.3 Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos

16.4 De aquí a 2030, reducir significativamente las corrientes financieras y de armas ilícitas, fortalecer la recuperación y devolución de los activos robados y luchar contra todas las formas de delincuencia organizada

16.5 Reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas

16.6 Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas

16.7 Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades

16.8 Ampliar y fortalecer la participación de los países en desarrollo en las instituciones de gobernanza mundial

16.9 De aquí a 2030, proporcionar acceso a una identidad jurídica para todos, en particular mediante el registro de nacimientos

16.10 Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales

16.a Fortalecer las instituciones nacionales pertinentes, incluso mediante la cooperación internacional, para crear a todos los niveles, particularmente en los países en desarrollo, la capacidad de prevenir la violencia y combatir el terrorismo y la delincuencia

16.b Promover y aplicar leyes y políticas no discriminatorias en favor del desarrollo sostenible

Objetivo 17. Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible

Finanzas

17.1 Fortalecer la movilización de recursos internos, incluso mediante la prestación de apoyo internacional a los países en desarrollo, con el fin de mejorar la capacidad nacional para recaudar ingresos fiscales y de otra índole

17.2 Velar por que los países desarrollados cumplan plenamente sus compromisos en relación con la asistencia oficial para el desarrollo, incluido el compromiso de numerosos países desarrollados de alcanzar el objetivo de destinar el 0,7% del ingreso nacional bruto a la asistencia oficial para el desarrollo de los países en desarrollo y entre el 0,15% y el 0,20% del ingreso nacional bruto a la asistencia oficial para el desarrollo de los países menos adelantados; se alienta a los proveedores de asistencia oficial para el desarrollo a que consideren la posibilidad de fijar una meta para destinar al menos el 0,20% del ingreso nacional bruto a la asistencia oficial para el desarrollo de los países menos adelantados

17.3 Movilizar recursos financieros adicionales de múltiples fuentes para los países en desarrollo

17.4 Ayudar a los países en desarrollo a lograr la sostenibilidad de la deuda a largo plazo con políticas coordinadas orientadas a fomentar la financiación, el alivio y la reestructuración de la deuda, según proceda, y hacer frente a la deuda externa de los países pobres muy endeudados a fin de reducir el endeudamiento excesivo

17.5 Adoptar y aplicar sistemas de promoción de las inversiones en favor de los países menos adelantados

Tecnología

17.6 Mejorar la cooperación regional e internacional Norte-Sur, Sur-Sur y triangular en materia de ciencia, tecnología e innovación y el acceso a estas, y aumentar el intercambio de conocimientos en condiciones mutuamente convenidas, incluso mejorando la coordinación entre los mecanismos existentes, en particular a nivel de las Naciones Unidas, y mediante un mecanismo mundial de facilitación de la tecnología

17.7 Promover el desarrollo de tecnologías ecológicamente racionales y su transferencia, divulgación y difusión a los países en desarrollo en condiciones favorables, incluso en condiciones concesionarias y preferenciales, según lo convenido de mutuo acuerdo

17.8 Poner en pleno funcionamiento, a más tardar en 2017, el banco de tecnología y el mecanismo de apoyo a la creación de capacidad en materia de ciencia, tecnología e innovación para los países menos adelantados y aumentar la utilización de tecnologías instrumentales, en particular la tecnología de la información y las comunicaciones

Creación de capacidad

17.9 Aumentar el apoyo internacional para realizar actividades de creación de capacidad eficaces y específicas en los países en desarrollo a fin de respaldar los planes nacionales de implementación de todos los Objetivos de Desarrollo Sostenible, incluso mediante la cooperación Norte-Sur, Sur-Sur y triangular

Comercio

17.10 Promover un sistema de comercio multilateral universal, basado en normas, abierto, no discriminatorio y equitativo en el marco de la Organización Mundial del Comercio, incluso mediante la conclusión de las negociaciones en el marco del Programa de Doha para el Desarrollo

17.11 Aumentar significativamente las exportaciones de los países en desarrollo, en particular con miras a duplicar la participación de los países menos adelantados en las exportaciones mundiales de aquí a 2020

17.12 Lograr la consecución oportuna del acceso a los mercados libre de derechos y contingentes de manera duradera para todos los países menos adelantados, conforme a las decisiones de la Organización Mundial del Comercio, incluso velando por que las normas de origen preferenciales aplicables a las importaciones de los países menos adelantados sean transparentes y sencillas y contribuyan a facilitar el acceso a los mercados

Cuestiones sistémicas

Coherencia normativa e institucional

17.13 Aumentar la estabilidad macroeconómica mundial, incluso mediante la coordinación y coherencia de las políticas

17.14 Mejorar la coherencia de las políticas para el desarrollo sostenible

17.15 Respetar el margen normativo y el liderazgo de cada país para establecer y aplicar políticas de erradicación de la pobreza y desarrollo sostenible

Alianzas entre múltiples interesados

17.16 Mejorar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible, complementada por alianzas entre múltiples interesados que movilicen e intercambien conocimientos, especialización, tecnología y recursos financieros, a fin de apoyar el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en todos los países, particularmente los países en desarrollo

17.17 Fomentar y promover la constitución de alianzas eficaces en las esferas pública, público-privada y de la sociedad civil, aprovechando la experiencia y las estrategias de obtención de recursos de las alianzas

Datos, vigilancia y rendición de cuentas

17.18 De aquí a 2020, mejorar el apoyo a la creación de capacidad prestado a los países en desarrollo, incluidos los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo, para aumentar significativamente la disponibilidad de datos oportunos, fiables y de gran calidad desglosados por ingresos, sexo, edad, raza, origen étnico, estatus migratorio, discapacidad, ubicación geográfica y otras características pertinentes en los contextos nacionales

17.19 De aquí a 2030, aprovechar las iniciativas existentes para elaborar indicadores que permitan medir los progresos en materia de desarrollo sostenible y complementen el producto interno bruto, y apoyar la creación de capacidad estadística en los países en desarrollo

Medios de implementación y Alianza Mundial

60. Reafirmamos nuestro decidido compromiso con la plena implementación de esta nueva Agenda. Reconocemos que será imposible lograr nuestros ambiciosos objetivos y metas sin una Alianza Mundial revitalizada y mejorada y sin unos medios de implementación que sean igualmente ambiciosos. La Alianza Mundial revitalizada facilitará una intensa participación mundial para respaldar el cumplimiento de todos los Objetivos y metas, aglutinando a los gobiernos, la sociedad civil, el sector privado, el sistema de las Naciones Unidas y otras instancias, y movilizándolo todos los recursos disponibles.

61. En los Objetivos y metas de la Agenda se indican los medios necesarios para hacer realidad nuestras aspiraciones colectivas. Las metas relativas a los medios de implementación incluidas en cada uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y en el Objetivo 17, a las que se hace referencia anteriormente, son fundamentales para poner en práctica nuestra Agenda y tienen la misma importancia que los demás Objetivos y metas. Por ello les otorgaremos idéntica prioridad en nuestras actividades de implementación y en el marco de indicadores mundiales utilizado para seguir nuestros progresos.

62. La presente Agenda, incluidos los Objetivos de Desarrollo Sostenible, puede cumplirse en el marco de una Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible revitalizada, con el apoyo de las políticas y medidas concretas indicadas en la Agenda de Acción de Addis Abeba³, que es parte integral de la Agenda 2030 para el

³ Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (Agenda de Acción de Addis Abeba), aprobada por la Asamblea General el 27 de julio de 2015 (resolución 69/313).

Desarrollo Sostenible. La Agenda de Acción de Addis Abeba sirve de apoyo, complemento y contexto para las metas relativas a los medios de implementación de la Agenda 2030. En ella se abordan los siguientes ámbitos: recursos nacionales públicos; actividad financiera y comercial privada nacional e internacional; cooperación internacional para el desarrollo; el comercio internacional como motor del desarrollo; la deuda y la sostenibilidad de la deuda; tratamiento de las cuestiones sistémicas; ciencia, tecnología, innovación y creación de capacidad; y datos, vigilancia y seguimiento.

63. Nuestros esfuerzos se articularán en torno a estrategias de desarrollo sostenible cohesionadas y con titularidad nacional, sustentadas por marcos nacionales de financiación integrados. Reiteramos que cada país es el principal responsable de su propio desarrollo económico y social y que revisten suma importancia las políticas y las estrategias de desarrollo nacionales. Respetaremos el margen normativo y el liderazgo de cada país para poner en práctica políticas de erradicación de la pobreza y promoción del desarrollo sostenible, pero siempre de manera compatible con las normas y compromisos internacionales pertinentes. Por su parte, los esfuerzos nacionales en pro del desarrollo deben contar con el respaldo de un entorno económico internacional propicio que incluya sistemas comerciales, monetarios y financieros coherentes y que se apoyen mutuamente, y una gobernanza económica mundial reforzada y mejorada. Son también esenciales los procesos destinados a desarrollar y facilitar la disponibilidad de conocimientos y tecnologías adecuados en el plano mundial, así como la creación de capacidad. Nos comprometemos a promover la coherencia de las políticas y un entorno propicio para el desarrollo sostenible a todos los niveles en el que participen todas las instancias, y a revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible.

64. Apoyamos la ejecución de las estrategias y programas de acción pertinentes, como la Declaración y el Programa de Acción de Estambul, las Modalidades de Acción Acelerada para los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo y el Programa de Acción de Viena en favor de los Países en Desarrollo Sin Litoral para el Decenio 2014-2024, y reafirmamos la importancia de apoyar la Agenda 2063 de la Unión Africana y el programa de la Nueva Alianza para el Desarrollo de África, ya que todos estos instrumentos forman parte integral de la nueva Agenda. Reconocemos también los enormes impedimentos que obstaculizan la consecución de la paz duradera y el desarrollo sostenible en los países que se encuentran en situaciones de conflicto y posteriores a los conflictos.

65. Reconocemos que los países de ingresos medianos siguen teniendo importantes dificultades para alcanzar el desarrollo sostenible. A fin de mantener los logros alcanzados hasta la fecha, deben redoblarse los esfuerzos por encarar los desafíos actuales mediante el intercambio de experiencias, una mejor coordinación y un mejor apoyo específico del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, las instituciones financieras internacionales, las organizaciones regionales y otros interesados.

66. Recalcamos que, en todos los países, las políticas públicas y la movilización y utilización eficaz de los recursos nacionales, respaldadas por el principio de la titularidad nacional, son esenciales para nuestra búsqueda común del desarrollo sostenible, incluida la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Reconocemos que, ante todo, es el crecimiento económico, con el apoyo de un entorno propicio a todos los niveles, lo que genera recursos nacionales.

67. La actividad empresarial, la inversión y la innovación privadas son los grandes motores de la productividad, el crecimiento económico inclusivo y la creación de empleo. Reconocemos la diversidad del sector privado, que incluye tanto a las microempresas como a las cooperativas y las multinacionales. Exhortamos a todas las empresas a que aprovechen su creatividad e innovación para resolver los problemas relacionados con el desarrollo sostenible. Fomentaremos un sector empresarial dinámico y eficiente, protegiendo al mismo tiempo los derechos laborales y los requisitos sanitarios y ambientales de conformidad con las normas y los acuerdos internacionales pertinentes y otras iniciativas que se estén llevando a cabo en esta esfera, como los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos y las normas laborales de la Organización Internacional del Trabajo, la Convención sobre los Derechos del Niño y los principales acuerdos ambientales multilaterales, para quienes sean parte en ellos.

68. El comercio internacional impulsa el crecimiento económico inclusivo y la reducción de la pobreza y contribuye a fomentar el desarrollo sostenible. Seguiremos promoviendo un sistema multilateral de comercio universal, basado en normas, abierto, transparente, predecible, inclusivo, no discriminatorio y equitativo en el marco de la Organización Mundial del Comercio, así como una verdadera liberalización del comercio. Exhortamos a todos los miembros de la Organización Mundial del Comercio a que redoblen sus esfuerzos por concluir lo antes posible las negociaciones sobre el Programa de Doha para el Desarrollo. Asignamos gran importancia a la creación de capacidad relacionada con el comercio en los países en desarrollo, incluidos los países africanos, los países menos adelantados, los países en desarrollo sin litoral, los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países de ingresos medianos, incluso para promover la integración económica y la interconectividad regionales.

69. Reconocemos que es necesario ayudar a los países en desarrollo a alcanzar la sostenibilidad de la deuda a largo plazo mediante políticas coordinadas que tengan por objeto fomentar la financiación, el alivio, la reestructuración y la gestión racional de la deuda, según proceda. Muchos países siguen siendo vulnerables a las crisis de la deuda y algunos se encuentran en plena crisis, incluidos varios países menos adelantados y pequeños Estados insulares en desarrollo, así como algunos países desarrollados. Reiteramos que los deudores y los acreedores deben trabajar de consuno para prevenir y resolver las situaciones de endeudamiento insostenible. Los países que reciben préstamos tienen la responsabilidad de mantener niveles sostenibles de endeudamiento, pero reconocemos que los que los conceden también tienen la responsabilidad de hacerlo sin menoscabar la sostenibilidad de la deuda de un país. Apoyaremos el mantenimiento de la sostenibilidad de la deuda en los países que han recibido alivio y han alcanzado niveles de endeudamiento sostenibles.

70. Anunciamos aquí la entrada en funcionamiento del Mecanismo de Facilitación de la Tecnología que se estableció en la Agenda de Acción de Addis Abeba con el fin de apoyar el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El Mecanismo de Facilitación de la Tecnología se basará en un marco de colaboración múltiple entre los Estados Miembros, la sociedad civil, el sector privado, la comunidad científica, las entidades de las Naciones Unidas y otras partes interesadas, y estará integrado por un equipo de tareas interinstitucional de las Naciones Unidas sobre la ciencia, la tecnología y la innovación en pro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, un foro de colaboración entre múltiples interesados sobre la ciencia, la tecnología y la

innovación en pro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y una plataforma en línea.

- El equipo de tareas interinstitucional de las Naciones Unidas sobre la ciencia, la tecnología y la innovación en pro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible promoverá la coordinación, la coherencia y la cooperación dentro del sistema de las Naciones Unidas en cuestiones relacionadas con la ciencia, la tecnología y la innovación, aumentando las sinergias y la eficiencia, en particular para mejorar las iniciativas de creación de capacidad. El equipo de tareas aprovechará los recursos existentes y trabajará con diez representantes de la sociedad civil, el sector privado y la comunidad científica a fin de preparar las reuniones del foro de múltiples interesados sobre la ciencia, la tecnología y la innovación en pro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, así como para desarrollar y poner en funcionamiento la plataforma en línea, incluso elaborando propuestas para las modalidades del foro y la plataforma. Los diez representantes serán nombrados por el Secretario General por períodos de dos años. Todos los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas y las comisiones orgánicas del Consejo Económico y Social podrán participar en el equipo de tareas, que estará constituido en un principio por las entidades que en la actualidad integran el grupo de trabajo oficioso sobre la facilitación de la tecnología, a saber: el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, la Unión Internacional de Telecomunicaciones, la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual y el Banco Mundial.
- La plataforma en línea se utilizará para establecer un registro completo de las iniciativas, los mecanismos y los programas de ciencia, tecnología e innovación existentes dentro y fuera de las Naciones Unidas, y como portal de información acerca de esos instrumentos. La plataforma facilitará el acceso a la información, los conocimientos y la experiencia adquirida, así como a las mejores prácticas y las lecciones aprendidas, sobre las iniciativas y políticas relativas a la ciencia, la tecnología y la innovación. También facilitará la difusión de publicaciones científicas pertinentes y de libre acceso de todo el mundo. La plataforma se desarrollará a partir de una evaluación técnica independiente que tendrá en cuenta las mejores prácticas y las enseñanzas extraídas de otras iniciativas, dentro y fuera de las Naciones Unidas, a fin de complementar las plataformas de ciencia, tecnología e innovación existentes, facilitar el acceso a ellas y proporcionar información adecuada al respecto, evitando duplicaciones y aumentando las sinergias.
- El foro de múltiples interesados sobre la ciencia, la tecnología y la innovación en pro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible se reunirá una vez al año durante dos días con objeto de deliberar sobre la cooperación en esferas temáticas para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y congregará a todos los interesados pertinentes para que contribuyan activamente a las reuniones en su ámbito de especialización. El foro será un mecanismo que facilitará la interacción, la intermediación y el establecimiento de redes entre las partes competentes y las alianzas de múltiples interesados, a fin de determinar y examinar las necesidades y lagunas tecnológicas, incluidas las

existentes en la cooperación, la innovación y la creación de capacidad científicas, y también para ayudar a facilitar el desarrollo, la transferencia y la difusión de tecnologías pertinentes para los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Las reuniones del foro serán convocadas por el Presidente del Consejo Económico y Social antes de las reuniones del foro político de alto nivel bajo los auspicios del Consejo, o bien en conjunción con otros foros o conferencias, según proceda, teniendo en cuenta los temas que vayan a examinarse y en colaboración con los organizadores de esos otros foros o conferencias. Las reuniones del foro estarán copresididas por dos Estados Miembros y sus debates serán resumidos por los dos copresidentes como aportación a las reuniones del foro político de alto nivel, en el contexto del seguimiento y examen de la implementación de la agenda para el desarrollo después de 2015.

- Los resúmenes del foro de múltiples interesados informarán las reuniones del foro político de alto nivel. Los temas del próximo foro de múltiples interesados sobre la ciencia, la tecnología y la innovación en pro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible serán examinados por el foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible, teniendo en cuenta las aportaciones de los expertos del equipo de tareas.

71. Reiteramos el carácter universal, indivisible e interrelacionado de la presente Agenda y los Objetivos de Desarrollo Sostenible y sus metas, incluidos los medios de implementación.

Seguimiento y examen

72. Nos comprometemos a participar en un proceso sistemático de seguimiento y examen de la implementación de la presente Agenda durante los próximos 15 años. Un marco de seguimiento y examen sólido, voluntario, eficaz, participativo, transparente e integrado contribuirá de manera vital a la implementación de la Agenda y ayudará a los países a maximizar y vigilar los progresos realizados al respecto para asegurar que nadie se quede atrás.

73. El marco, aplicado a nivel nacional, regional y mundial, promoverá la rendición de cuentas a nuestros ciudadanos, respaldará una cooperación internacional efectiva en el cumplimiento de la Agenda y fomentará el intercambio de mejores prácticas y el aprendizaje mutuo. También movilizará apoyo para superar desafíos comunes y detectar problemas nuevos y emergentes. Dado que la Agenda tiene carácter universal, será importante la confianza mutua y la comprensión entre todas las naciones.

74. Los procesos de seguimiento y examen a todos los niveles se guiarán por los siguientes principios:

- a) Serán de carácter voluntario y estarán liderados por los países, tendrán en cuenta las diferentes realidades, capacidades y niveles de desarrollo nacionales y respetarán los márgenes normativos y las prioridades de cada país. Dado que la titularidad nacional es esencial para lograr el desarrollo sostenible, los resultados de los procesos nacionales servirán de fundamento para los exámenes regionales y mundiales, puesto que el examen mundial se basará principalmente en fuentes de datos oficiales de los países.

b) Vigilarán los progresos realizados en el cumplimiento de los Objetivos y metas universales, incluidos los medios de implementación, en todos los países, respetando su carácter universal, integrado e interrelacionado y las tres dimensiones del desarrollo sostenible.

c) Mantendrán una orientación a más largo plazo, detectarán los logros conseguidos y los problemas y lagunas existentes, así como los factores decisivos para el éxito, y ayudarán a los países a adoptar decisiones normativas bien fundamentadas. También contribuirán a movilizar los medios de implementación y las alianzas que sean necesarios, ayudarán a encontrar soluciones y mejores prácticas y promoverán la coordinación y la eficacia del sistema internacional para el desarrollo.

d) Serán abiertos, incluyentes, participativos y transparentes para todas las personas y apoyarán la presentación de informes por todas las partes interesadas pertinentes.

e) Se centrarán en las personas, tendrán en cuenta las cuestiones de género, respetarán los derechos humanos y prestarán especial atención a los más pobres, los más vulnerables y los más rezagados.

f) Aprovecharán los procesos y plataformas existentes, cuando los haya, evitarán las duplicaciones y responderán a las circunstancias, capacidades, necesidades y prioridades nacionales. Evolucionarán con el tiempo, teniendo en cuenta los problemas emergentes y el desarrollo de nuevas metodologías, y reducirán al mínimo la carga que supone la presentación de informes para las administraciones nacionales.

g) Serán rigurosos y con base empírica, se fundamentarán en evaluaciones dirigidas por los países y en datos de calidad que sean accesibles, oportunos, fiables y desglosados por ingresos, sexo, edad, raza, origen étnico, estatus migratorio, discapacidad, ubicación geográfica y otras características pertinentes para los contextos nacionales.

h) Exigirán un mayor apoyo a la creación de capacidad de los países en desarrollo, incluido el fortalecimiento de los sistemas de datos y los programas de evaluación nacionales, particularmente en los países africanos, los países menos adelantados, los pequeños Estados insulares en desarrollo, los países en desarrollo sin litoral y los países de ingresos medianos.

i) Contarán con el apoyo activo del sistema de las Naciones Unidas y otras instituciones multilaterales.

75. El seguimiento y el examen de los Objetivos y las metas se llevarán a cabo utilizando un conjunto de indicadores mundiales que se complementarán con indicadores regionales y nacionales formulados por los Estados Miembros y con los resultados de la labor realizada para establecer las bases de referencia de esas metas cuando aún no existan datos de referencia nacionales y mundiales. El marco de indicadores mundiales que elaborará el Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible será acordado por la Comisión de Estadística a más tardar en marzo de 2016 y aprobado posteriormente por el Consejo Económico y Social y la Asamblea General, con arreglo a los mandatos vigentes. Este marco será sencillo pero sólido, abarcará todos los Objetivos de Desarrollo Sostenible y sus metas, incluidos los medios de implementación, y mantendrá su equilibrio político y su carácter integrado y ambicioso.

76. Ayudaremos a los países en desarrollo, particularmente los países africanos, los países menos adelantados, los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países en desarrollo sin litoral, a fortalecer la capacidad de sus oficinas de estadística y sus sistemas de datos estadísticos para asegurar el acceso a datos de gran calidad, oportunos, fiables y desglosados. Promoveremos el aumento, con transparencia y rendición de cuentas, de una cooperación adecuada entre los sectores público y privado para aprovechar una amplia gama de datos, incluidos los de observación de la Tierra e información geoespacial, garantizando al mismo tiempo que sean los propios países quienes se encarguen de apoyar y vigilar los progresos conseguidos.

77. Nos comprometemos a participar plenamente en la realización de exámenes periódicos e inclusivos de los progresos conseguidos a nivel subnacional, nacional, regional y mundial. Aprovecharemos al máximo la red existente de instituciones y mecanismos de seguimiento y examen. Los informes nacionales permitirán evaluar los progresos y detectar los problemas en los planos regional y mundial. Junto con los diálogos regionales y los exámenes mundiales, esos informes servirán para formular recomendaciones para el seguimiento en diversos niveles.

A nivel nacional

78. Alentamos a todos los Estados Miembros a que formulen lo antes posible respuestas nacionales ambiciosas para la implementación general de la presente Agenda. Esas respuestas pueden facilitar la transición hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible y basarse en los instrumentos de planificación existentes, como las estrategias nacionales de desarrollo y desarrollo sostenible, según proceda.

79. También alentamos a los Estados Miembros a que realicen exámenes periódicos e inclusivos, liderados e impulsados por los países, de los progresos nacionales y subnacionales. Esos exámenes deberán aprovechar las contribuciones de los pueblos indígenas, la sociedad civil, el sector privado y otras partes interesadas, teniendo en cuenta las circunstancias, políticas y prioridades de cada país. Los parlamentos nacionales y otras instituciones también pueden apoyar esos procesos.

A nivel regional

80. El proceso de seguimiento y examen regional y subregional puede brindar, cuando proceda, valiosas oportunidades de aprendizaje mutuo, por ejemplo, mediante exámenes voluntarios, el intercambio de mejores prácticas y los debates sobre objetivos comunes. Acogemos con beneplácito a este respecto la cooperación de las comisiones y organizaciones regionales y subregionales. Los exámenes nacionales servirán de base para procesos regionales inclusivos que contribuirán al seguimiento y examen en el plano mundial, incluido el foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible.

81. Reconociendo que es importante aprovechar los mecanismos de seguimiento y examen existentes en el plano regional y dejar un margen normativo suficiente, alentamos a todos los Estados Miembros a que determinen cuál será el foro regional más adecuado para su participación. Se alienta también a las comisiones regionales de las Naciones Unidas a que continúen prestando asistencia a los Estados Miembros a este respecto.

A nivel mundial

82. El foro político de alto nivel desempeñará un papel central en la supervisión de una red de procesos mundiales de seguimiento y examen, y realizará una labor coherente con la de la Asamblea General, el Consejo Económico y Social y otros órganos y foros competentes, de conformidad con los mandatos vigentes. También facilitará el intercambio de experiencias, incluidos los éxitos, los desafíos y las lecciones aprendidas, e impartirá liderazgo político, orientación y recomendaciones para el seguimiento, y promoverá la coherencia y la coordinación de las políticas de desarrollo sostenible en todo el sistema. Además velará por que la Agenda siga siendo pertinente y ambiciosa y se centrará en evaluar los progresos y logros conseguidos y los obstáculos a que se enfrentan los países desarrollados y los países en desarrollo, así como los problemas nuevos y emergentes. Se establecerán vínculos efectivos con los mecanismos de seguimiento y examen de todos los procesos y conferencias pertinentes de las Naciones Unidas, incluidos los relativos a los países menos adelantados, los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países en desarrollo sin litoral.

83. La labor de seguimiento y examen del foro político de alto nivel se basará en un informe anual sobre los progresos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible que preparará el Secretario General en cooperación con el sistema de las Naciones Unidas a partir del marco de indicadores mundiales, los datos de los sistemas nacionales de estadística y la información reunida en el plano regional. El foro político de alto nivel también tendrá en cuenta el *Informe mundial sobre el desarrollo sostenible*, lo que reforzará la interfaz entre la ciencia y las políticas y podría proporcionar un sólido instrumento con base empírica para ayudar a los responsables normativos a promover la erradicación de la pobreza y el desarrollo sostenible. Invitamos al Presidente del Consejo Económico y Social a que lleve a cabo un proceso de consultas sobre el alcance, la metodología y la periodicidad del informe mundial, así como su relación con el informe anual, cuyo resultado debería reflejarse en la declaración ministerial del período de sesiones del foro político de alto nivel que se celebrará en 2016.

84. El foro político de alto nivel, bajo los auspicios del Consejo Económico y Social, realizará exámenes periódicos conforme a lo dispuesto en la resolución 67/290 de la Asamblea General, de 9 de julio de 2013. Los exámenes serán voluntarios, aunque se alentará la presentación de informes, e incluirán a los países desarrollados y en desarrollo, así como a las entidades competentes de las Naciones Unidas y otras partes interesadas, como la sociedad civil y el sector privado. Estarán dirigidos por los Estados y en ellos habrá representantes de ministerios y otros participantes de alto nivel competentes. Los exámenes constituirán una plataforma para forjar alianzas, incluso mediante la participación de los grupos principales y demás interesados pertinentes.

85. En el foro político de alto nivel también se llevarán a cabo exámenes temáticos de los progresos realizados respecto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, incluidas las cuestiones transversales. Estos exámenes estarán respaldados por los que lleven a cabo las comisiones orgánicas del Consejo Económico y Social y otros órganos y foros intergubernamentales, que deberán reflejar el carácter integrado de los Objetivos y los vínculos que existen entre ellos. Los exámenes contarán con la participación de todos los interesados pertinentes y, en la medida de lo posible, harán aportaciones al ciclo del foro político de alto nivel y coincidirán con él.

86. Acogemos con beneplácito el proceso especial de examen y seguimiento de los resultados de la financiación para el desarrollo, y de todos los medios de implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que se menciona en la Agenda de Acción de Addis Abeba y se integra en el marco de seguimiento y examen de la presente Agenda. Las conclusiones y recomendaciones del foro anual del Consejo Económico y Social sobre la financiación para el desarrollo acordadas a nivel intergubernamental se incorporarán al proceso de seguimiento y examen de la implementación de la presente Agenda realizado en el foro político de alto nivel.

87. El foro político de alto nivel, que se reunirá cada cuatro años bajo los auspicios de la Asamblea General, proporcionará orientación política de alto nivel sobre la Agenda y su implementación, detectará los progresos conseguidos y los problemas emergentes y movilizará nuevas medidas para acelerar la implementación. La próxima reunión del foro político de alto nivel organizada bajo los auspicios de la Asamblea General tendrá lugar en 2019, y con ella se iniciará un nuevo ciclo de reuniones para maximizar la coherencia con el proceso de revisión cuadrienal amplia de la política.

88. Destacamos también la importancia de llevar a cabo en todo el sistema una labor de planificación estratégica, implementación y presentación de informes, con el fin de que el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo preste un apoyo coherente e integrado a la implementación de la nueva Agenda. Los órganos rectores competentes deberán adoptar medidas para examinar ese apoyo a la implementación e informar sobre los progresos realizados y los obstáculos existentes. Acogemos con beneplácito el diálogo que está manteniendo el Consejo Económico y Social sobre el posicionamiento a más largo plazo del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo y aguardamos con interés la oportunidad de adoptar medidas con respecto a estas cuestiones, según proceda.

89. El foro político de alto nivel respaldará la participación en los procesos de seguimiento y examen de los principales grupos y otros interesados pertinentes en consonancia con la resolución 67/290. Exhortamos a esas instancias a que informen sobre sus contribuciones a la implementación de la Agenda.

90. Solicitamos al Secretario General que, en consulta con los Estados Miembros, prepare un informe, que la Asamblea General examinará durante su septuagésimo período de sesiones para preparar la reunión del foro político de alto nivel que se celebrará en 2016, indicando los hitos fundamentales necesarios para llevar a cabo un proceso coherente, eficiente e inclusivo de seguimiento y examen en el plano mundial. El informe contendrá una propuesta sobre la organización de los exámenes dirigidos por los Estados que se realizarán en el foro político de alto nivel bajo los auspicios del Consejo Económico y Social, incluidas recomendaciones sobre directrices comunes para la presentación de informes voluntarios. También aclarará las responsabilidades institucionales y proporcionará orientación sobre los temas anuales, sobre una serie de exámenes temáticos y sobre las opciones para la realización de exámenes periódicos del foro político de alto nivel.

91. Reafirmamos nuestro inquebrantable compromiso de cumplir esta Agenda y utilizarla al máximo para transformar nuestro mundo en un lugar mejor de aquí a 2030.

Criterios sobre Proyectos de Ley

CUADRO PROYECTOS DE LEYES CONSULTADOS A LA DEFENSORIA DE LOS HABITANTES	
EXPEDIENTE	PROYECTO
19308	MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 15 DE LA LEY 8488 DEL 22 DE NOVIEMBRE DEL 2005, LEY NACIONAL DE EMERGENCIAS Y PREVENCIÓN DEL RIESGO Y SUS REFORMAS
19314	LEY PARA EL ESTABLECIMIENTO DE LA COHERENCIA Y LA ORDENACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COSTARRICENSE
18943	REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 49 Y 51 DE LA LEY N° 30, CÓDIGO CIVIL Y 104 DE LA LEY N° 5476, CÓDIGO DE FAMILIA, LEY DE IGUALDAD EN LA INSCRIPCIÓN DE LOS APELLIDOS
19363	DECLARATORIA DEL 20 DE JUNIO DÍA NACIONAL DEL RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LAS MUJERES COSTARRICENSES
19414	REFORMA DEL INCISO D) DEL ARTÍCULO 4 DE LA LEY N° 7801, DEL ARTÍCULO 23 DE LA LEY N° 7586, DEL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 16 Y ADICIÓN DE UN TRANSITORIO A LA LEY N° 8589, PARA EL CAMBIO CULTURAL Y EL TRABAJO CON HOMBRES EN BENEFICIO DE LAS MUJERES EN SITUACIONES DE VIOLENCIA
19362	LEY CONTRA TODA FORMA DE EROTIZACIÓN EN NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES
19312	LEY DE SALARIO MÍNIMO VITAL REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 177 DEL CÓDIGO DE TRABAJO, LEY N° 2, DE 27 DE AGOSTO DE 1943, DEL ARTÍCULO 16 Y CREACIÓN DEL ARTÍCULO 16 BIS DE LA LEY DE SALARIOS MÍNIMOS Y CREACIÓN DEL CONSEJO NACIONAL DE SALARIOS, LEY N° 832, DE 4 DE NOVIEMBRE DE 1949

19394	LEY QUE DECLARA DE INTERÉS PÚBLICO LA CONSTRUCCIÓN DE UN ALBERGUE PARA LA ATENCIÓN DE LAS VÍCTIMAS DE TRATA CON FINES DE EXPLOTACIÓN SEXUAL COMERCIAL Y A SUS HIJAS E HIJOS
19264	PARÁMETRO DE CADUCIDAD DEL DERECHO DE PENSIÓN PARA HIJOS E HIJAS EN EL REGIMEN DE HACIENDA, LEY N.º 148
19234	MODIFICACIÓN A VARIAS LEYES PARA EL FINANCIAMIENTO DE LA ASOCIACIÓN CRUZ ROJA COSTARRICENSE
18658	REFORMA INTEGRAL DE LA LEY N° 3695, CREACIÓN DEL PATRONATO NACIONAL DE REHABILITACIÓN
19201	LEY DE CREACIÓN DEL FONDO DE BECAS PARA LIMÓN
19147	REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 2 Y 8 DE LA LEY MARCO PARA LA DECLARATORIA DE ZONA URBANA LITORAL Y SU RÉGIMEN DE USO Y APROVECHAMIENTO, NÚMERO 9221 DEL 25 DE ABRIL DEL 2014
18851	LEY DE REFORMA DE VARIOS ARTÍCULOS DEL CÓDIGO ELECTORAL, LEY N.º8765
19468	LEY DE MODIFICACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 1, 2, Y 6 DE LA LEY REGULADORA DE LOS DERECHOS DE SALIDA DEL TERRITORIO NACIONAL, N° 8316, PARA EL FORTALECIMIENTO DEL COMITÉ OLIMPICO NACIONAL
19448	APROBACIÓN DEL PROTOCOLO PARA LA ELIMINACIÓN DEL COMERCIO ILÍCITO DE PRODUCTOS DE TABACO
18263	CREACIÓN DE LA FISCALÍA ESPECIALIZADA DEL ADULTO MAYOR Y REFORMA AL ARTÍCULO 187 DEL CÓDIGO PENAL, LEY 4573 DEL 4 DE MAYO DE 1970
19535	DEFENSA DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN DE LA POBLACIÓN INFANTIL CON ENFERMEDADES CRÓNICAS, CONVALECIENTES Y DE RECURRENTE ATENCIÓN HOSPITALARIA
19481	LEY PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA PROTECCIÓN DE LA NIÑEZ
19497	LEY QUE AUTORIZA EL DESARROLLO DE INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE MEDIANTE FIDEICOMISO
19160	LEY PARA AMPLIAR LA FISCALIZACIÓN DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA SOBRE LOS INGRESOS Y GASTOS DE LOS ENTES AUTÓNOMOS Y DESCENTRALIZADOS
19467	LEY PARA EL FINANCIAMIENTO DE PROGRAMAS PARA LA PROMOCIÓN DE UNA CULTURA DE PAZ EN LOS HOGARES COSTARRICENSES

19562	LEY PARA LA ELABORACIÓN DE UNA POLÍTICA DE EMPLEO QUE FACILITE LA EXISTENCIA DE UNA INFRAESTRUCTURA PÚBLICA DE CUIDO EN BENEFICIO DE LA INSERCIÓN Y MANTENIMIENTO LABORAL DE LA MUJER Y REFORMA DEL INCISO D) DEL ARTÍCULO 2 DE LA LEY QUE CREA LA RED NACIONAL DE CUIDO Y DESARROLLO INFANTIL, N° 9220
19438	LEY QUE PENALIZA EL ABANDONO DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES
19556	CREACIÓN DE UN APORTE DE LOS VISITANTES AL PARQUE NACIONAL VOLCÁN POÁS PARA LA MUNICIPALIDAD DE POÁS
19433	LEY PARA GARANTIZAR EL INTERÉS SUPERIOR DEL NIÑO EN EL CUIDO DE LA PERSONA MENOR GRAVEMENTE ENFERMA
19534	REFORMA DEL ARTÍCULO 172 DEL CÓDIGO DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA, LEY N° 7739, DE 6 DE ENERO DE 1998
19582	REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 3° Y 4° DE LA LEY N° 9242 PARA LA REGULARIZACIÓN DE LAS CONSTRUCCIONES EXISTENTES EN LA ZONA RESTRINGIDA DE LA ZONA MARÍTIMO TERRESTRE
19596	LEY DE RENDICIÓN DE CUENTAS SOBRE LOS VIAJES DE LOS JERARCAS
19489	LEY PARA PROMOCIÓN DE LA TRANSPARENCIA Y EL CONTROL POLÍTICO EFECTIVO DEL GASTO EN LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS
19607	REFORMA DEL ARTÍCULO 40 DE LA LEY N° 5395, LEY GENERAL DE SALUD
19350	ADICIÓN DE UN PÁRRAFO SEGUNDO AL ARTÍCULO 56, DEROGATORIA DEL ARTÍCULO 120 Y MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 345, INCISO 4, TODOS DE LA LEY GENERAL DE SALUD, LEY N.º 5395 PARA INCLUIR LA RECOMENDACIÓN FARMACÉUTICA Y ELIMINAR LA VENTA LIBRE DE MEDICAMENTOS
19325	LEY PARA IMPULSAR LA VENTA DE SERVICIOS, BIENES COMERCIALIZABLES Y ARRENDAMIENTO DE BIENES POR PARTE DE LAS ASOCIACIONES PARA EL DESARROLLO DE LAS COMUNIDADES, A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEDIANTE LA REFORMA A VARIAS LEYES
19548	LEY DE MOVILIDAD Y SEGURIDAD CICLISTA
18734	LEY PARA LA ATENCIÓN DE LA DIABETES

19440	LEY SOBRE MUERTE DIGNA DE PACIENTES EN ESTADO TERMINAL
19431	LEY DE EMPLEO PUBLICO
19613	LEY QUE REGULA LA COMERCIALIZACIÓN DE LOS JUGUETES BÉLICOS, VIDEO-JUEGOS CON CONTENIDO BÉLICO, MILITAR O DE VIOLENCIA, EL EMPLEO DE LENGUAJE MILITAR, RANGOS, DISTINTIVOS, NOMENCLATURAS Y SÍMBOLOS MILITARES, VENTA Y COMERCIALIZACIÓN DE ROPA O INDUMENTARIA MILITAR
19555	LEY DE EFICIENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS PÚBLICOS
19610	ADICIÓN DE UN INCISO 11, AL ARTÍCULO 112, UN INCISO 8 AL ARTÍCULO 192 DEL CÓDIGO PENAL, LEY N° 4573 DEL 04 DE MAYO DE 1970, Y UN INCISO E) AL ARTÍCULO 70 DEL CÓDIGO PROCESAL PENAL, LEY N° 1594 DEL 01 DE ENERO DE 1998, LEY PARA LA PROTECCIÓN DE LOS ACTIVISTAS A FAVOR DE LOS DERECHOS HUMANOS
19566	DEROGATORIA DE VARIOS INCISOS DEL ARTÍCULO 17 DE LA LEY N° 1758, LEY DE RADIO
19571	LEY DE EXTINCIÓN DE DOMINIO
18791	LEY DE INTERPRETACIÓN AUTÉNTICA DE LOS INCISOS H) E I) DEL ARTÍCULO 22 BIS DE LA LEY N.° 7494, DEL 2 DE MAYO DE 1995, Y SUS REFORMAS, LEY DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA
19152	LEY DE SIMPLIFICACIÓN Y MEJORAMIENTO DE LAS JERARQUÍAS DE INSTITUCIONES AUTÓNOMAS Y DESCENTRALIZADAS
19644	REFORMA DE LA LEY N° 7593, LEY DE LA AUTORIDAD REGULADORA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS, Y SUS REFORMAS, PARA BAJAR EL PRECIO DE LA ENERGÍA ELÉCTRICA
19099	LEY PARA LA LIBERTAD RELIGIOSA Y DE CULTO
18719	LEY CONTRA EL ACOSO Y/O VIOLENCIA POLÍTICA HACIA LAS MUJERES
19636	REFORMA PARCIAL DE LA LEY N° 9078, LEY DE TRÁNSITO POR VÍAS PÚBLICAS TERRESTRES Y SEGURIDAD VIAL
18824	LEY DE FECUNDACIÓN IN VITRO Y TRANSFERENCIA DE EMBRIONES HUMANOS

19432	DEROGATORIA DEL INCISO 3) DEL ARTÍCULO 113 DE LA LEY N.º 4573, CÓDIGO PENAL, DE 4 DE MAYO DE 1970
19628	LEY DE ACCIONES AFIRMATIVAS A FAVOR DE LAS PERSONAS AFRODESCENDIENTES
19347	REFORMA AL ARTÍCULO 162 DEL CÓDIGO PENAL PARA RESTITUIR LA PENA POR ABUSOS SEXUALES CONTRA PERSONAS MAYORES DE EDAD
19626	APROBACIÓN DEL PROTOCOLO RELATIVO AL CONVENIO SOBRE TRABAJO FORZOSO, 1930
19501	REFORMA A LOS ARTÍCULOS 14, 17 INCISO D), 21, 22, 24, 31 Y CREACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 24 BIS, 28 BIS Y 31 BIS A LA LEY N.º7654, LEY DE PENSIONES ALIMENTARIAS DEL 19 DE DICIEMBRE DE 1996
19344	LEY DE REFORMA DEL ARTÍCULO 162 DE LA LEY 4573, CÓDIGO PENAL, DE 4 DE MAYO DE 1970 Y SUS REFORMAS
19466	REFORMA AL ARTÍCULO 196 DE LA LEY DE TRÁNSITO POR VÍAS PÚBLICAS Y SEGURIDAD VIAL LEY N° 9078
19405	LEY ORGÁNICA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS
19660	REFORMA DEL ARTÍCULO 117 Y ADICIÓN DE UN ARTÍCULO 130 BIS DEL CÓDIGO PENAL LEY N° 4573, DE 15 DE NOVIEMBRE DE 1970, Y SUS REFORMAS (LEY PARA PROTEGER Y SALVAGUARDAR LA INTEGRIDAD Y EL INTERÉS SUPERIOR DE LA NIÑEZ COSTARRICENSE),
19669	REFORMA AL ARTÍCULO 4 DE LA LEY N°832, LEY DE SALARIOS MÍNIMOS Y CREACIÓN DEL CONSEJO NACIONAL DE SALARIOS DE 8 DE NOVIEMBRE DE 1949, Y SUS REFORMAS, LEY PARA GARANTIZAR EL SALARIO DIGNO, JUSTO, OPORTUNO Y DE CALIDAD PARA LA JUVENTUD COSTARRICENSE
19688	ADICIÓN DEL ARTÍCULO 101 BIS Y DEL INCISO 22) AL ARTÍCULO 159 DE LA LEY N° 7732, LEY REGULADORA DEL MERCADO DE VALORES, PARA INCORPORAR ACCIONES AFIRMATIVAS PARA EL ACCESO DE LAS MUJERES A LOS PROCESOS DE TOMA DE DECISIÓN
19689	LEY PARA LA PROTECCIÓN INTEGRAL DE LA PRIVACIDAD DE LAS PERSONAS MENORES DE EDAD EN MEDIOS VIRTUALES
19622	REFORMA DEL ARTÍCULO 11 DE LA LEY N° 6723, LEY DEL REGISTRO Y ARCHIVOS JUDICIALES

19670	LEY PARA ASEGURAR LA PARIDAD EN LA INTEGRACIÓN DE LOS ÓRGANOS COLEGIADOS DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS
19710	LEY CONTRA EL ADULTOCENTRISMO POLÍTICO Y LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LAS PERSONAS JÓVENES EN LAS ELECCIONES MUNICIPALES
19455	DÍCTESE EL PRESENTE CÓDIGO PROCESAL DE FAMILIA
19526	LEY ORGÁNICA DEL COLEGIO DE OPTOMETRISTAS DE COSTA RICA
19547	LEY ORGÁNICA DE LA DEFENSORÍA DE LAS PERSONAS DE LA REPÚBLICA Y ABROGACIÓN DE LA LEY 7319, LEY DE LA DEFENSORÍA DE LOS HABITANTES DE LA REPÚBLICA
19716	LEY DE REGULACIÓN DE ARMAS DE FUEGO Y EXPLOSIVOS
19724	PARA PERSONAS ADULTAS MAYORES AUXILIARES EN LA VIGILANCIA Y LA SEGURIDAD DE LOS ESTUDIANTES DE CENTROS EDUCATIVOS
19737	LEY DE PROTECCIÓN INTEGRAL PARA PREVENIR, SANCIONAR Y ERRADICAR EL ACOÑO SEXUAL Y LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES EN LOS ÁMBITOS EN QUE DESARROLLEN SUS RELACIONES INTERPERSONALES PÚBLICAS Y PRIVADAS
19439	LEY QUE MODIFICA EL INCISO H) DEL ARTÍCULO 3 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, LEY N.º 6815, DE 27 DE SETIEMBRE DE 1982"
19624	LEY DE REESTRUCTURACIÓN DE ARESEP Y DEFENSA DEL USUARIO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS
19490	REFORMA A LA LEY N° 7594 CÓDIGO PROCESAL PENAL DEL 10 DE ABRIL DE 1966, ARTÍCULOS 22 INCISO A), 25, 26, 36 Y 373 Y A LA LEY N° 4573 CÓDIGO PENAL DEL 30 DE ABRIL DE 1970, ARTÍCULOS 73, 208, 213 INCISO 3), 228 Y 394, PARA INTRODUCIR LA PROPORCIONALIDAD EN LOS DELITOS CONTRA LA PROPIEDAD Y PROMOVER LA INSERCIÓN SOCIAL DE LAS PERSONAS INFRACTORAS DE LA LEY PENAL
19645	LEY DE CREACIÓN DE LA JURISDICCIÓN ESPECIALIZADA EN DELINCUENCIA ORGANIZADA EN COSTA RICA
19744	LEY DE INCENTIVOS Y PROMOCIÓN PARA EL TRANSPORTE ELÉCTRICO
19760	APROBACIÓN DE LA CONVENCIÓN INTERAMERICANA SOBRE LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS MAYORES

19665	LEY PARA LA PROMOCIÓN DE LA COOPERACIÓN Y RELACIÓN CON LA CORTE PENAL INTERNACIONAL
19857	LEY DE CADUCIDAD DE DERECHOS DE PENSIÓN DE HIJOS E HIJAS Y REFORMAS AL RÉGIMEN DE PENSIÓN HACIENDA-DIPUTADOS, REGULADOS POR LA LEY N° 148, LEY DE PENSIONES DE HACIENDA DEL 23 DE AGOSTO DE 1943 Y SUS POSTERIORES REFORMAS.
19.774	REFORMA PARCIAL A LA LEY ORGÁNICA DEL COLEGIO DE LICENCIADOS EN LETRAS, FILOSOFÍA, CIENCIAS Y ARTE, N° 4770 DEL 28 DE OCTUBRE DE 1972 Y SUS REFORMAS
19.243	REFORMA INTEGRAL A LA LEY GENERAL DEL VIH
19.346	LEY DE TRANSFORMACIÓN DE LA DIRECCIÓN DE INTELIGENCIA Y SEGURIDAD NACIONAL EN DIRECCIÓN DE INTELIGENCIA ESTRATÉGICA NACIONAL (DIEN)
19.800	DONACIONES Y PERMUTAS DE BIENES INMUEBLES ENTRE INSTITUCIONES DEL ESTADO, INSTITUCIONES AUTÓNOMAS Y SEMIAUTÓNOMAS Y EMPRESAS PÚBLICAS
18.512	LEY DE NAVEGACION ACUATICA
19.467	LEY PARA EL FINANCIAMIENTO DE PROGRAMAS PARA LA PROMOCIÓN DE UNA CULTURA DE PAZ EN LOS HOGARES COSTARRICENSES
19.848	AUTORIZACIÓN AL INSTITUTO NACIONAL DE SEGUROS PARA LA CONDONACIÓN DE LA DEUDA DE LA ASOCIACIÓN HOGAR DE ANCIANOS SAN BUENAVENTURA
19.721	REFORMAS PARA EVITAR PAGOS DE PENSIONES DE FALLECIDOS: ADICIÓNENSE LOS ARTÍCULOS 30 BIS, 30 TER, 30 QUÁTER, 30 QUINQUIES, 30 SEXIES, 30 SEPTIES, 30 OCTIES Y 30 NONIES Y EL ARTÍCULO 31 BIS EN EL CAPÍTULO V TITULADO: DISPOSICIONES GENERALES DE LA LEY N° 7302, DE 8 DE JULIO DE 1992, DENOMINADA: RÉGIMEN GENERAL DE PENSIONES CON CARGO AL PRESUPUESTO NACIONAL (MARCO), CREACIÓN DEL RÉGIMEN GENERAL DE PENSIONES CON CARGO AL PRESUPUESTO NACIONAL, DE OTROS REGÍMENES ESPECIALES Y REFORMA A LA LEY N° 7092, DE 21 DE ABRIL DE 1998 Y SUS REFORMAS, Y LEY DE IMPUESTO SOBRE LA RENTA Y SUS REFORMAS. ADEMÁS, EL ARTÍCULO 220 BIS A LA LEY N° 4573, CÓDIGO PENAL, DE 4 DE MAYO DE 1970 Y EL ARTÍCULO 60 BIS, EN LA LEY N° 1644, DE 26 DE SETIEMBRE DE 1953, DENOMINADA LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA BANCARIO NACIONAL Y SUS REFORMAS

19.805	LEY PARA EXONERAR TEMPORALMENTE DEL APORTE PATRONAL AL FONDO DE DESARROLLO SOCIAL Y ASIGNACIONES FAMILIARES Y AL INSTITUTO MIXTO DE AYUDA SOCIAL, A LAS MICROEMPRESAS EN CONDICIÓN DE INFORMALIDAD
19.885	AMPLIACIÓN DE LOS PLAZOS DEL ARTÍCULO 4 DE LA LEY PARA LA REGULACIÓN DE LAS CONSTRUCCIONES EXISTENTES EN LA ZONA RESTRINGIDA DE LA ZONA MARÍTIMO TERRESTRE; N° 9242 DE 06 DE MAYO 2014 Y DEL TRANSITORIO I DE LA LEY MARCO PARA LA DECLARATORIA DE ZONA URBANA LITORAL Y SU RÉGIMEN DE USO Y APROVECHAMIENTO TERRITORIAL, N° 9221 DE 25 DE ABRIL DE 2014



Teléfono gratuito:
800-258-7474
Correo electrónico:
defensoria@dhr.go.cr
Página Web:
www.dhr.go.cr

 **Defensoria de los Habitantes**

Central telefónica:
(506) 4000-8500
Apartado: 686-1005
Fax: (506) 4000-8700

Oficinas Regionales

Limón: (506) 2758-0789
Ciudad Neily: (506) 2460-9313
Liberia: (506) 2666-3837
Pérez Zeledón: (506) 2770-6454
Puntarenas: (506) 2661-6107
San Carlos: (506) 2783-2640